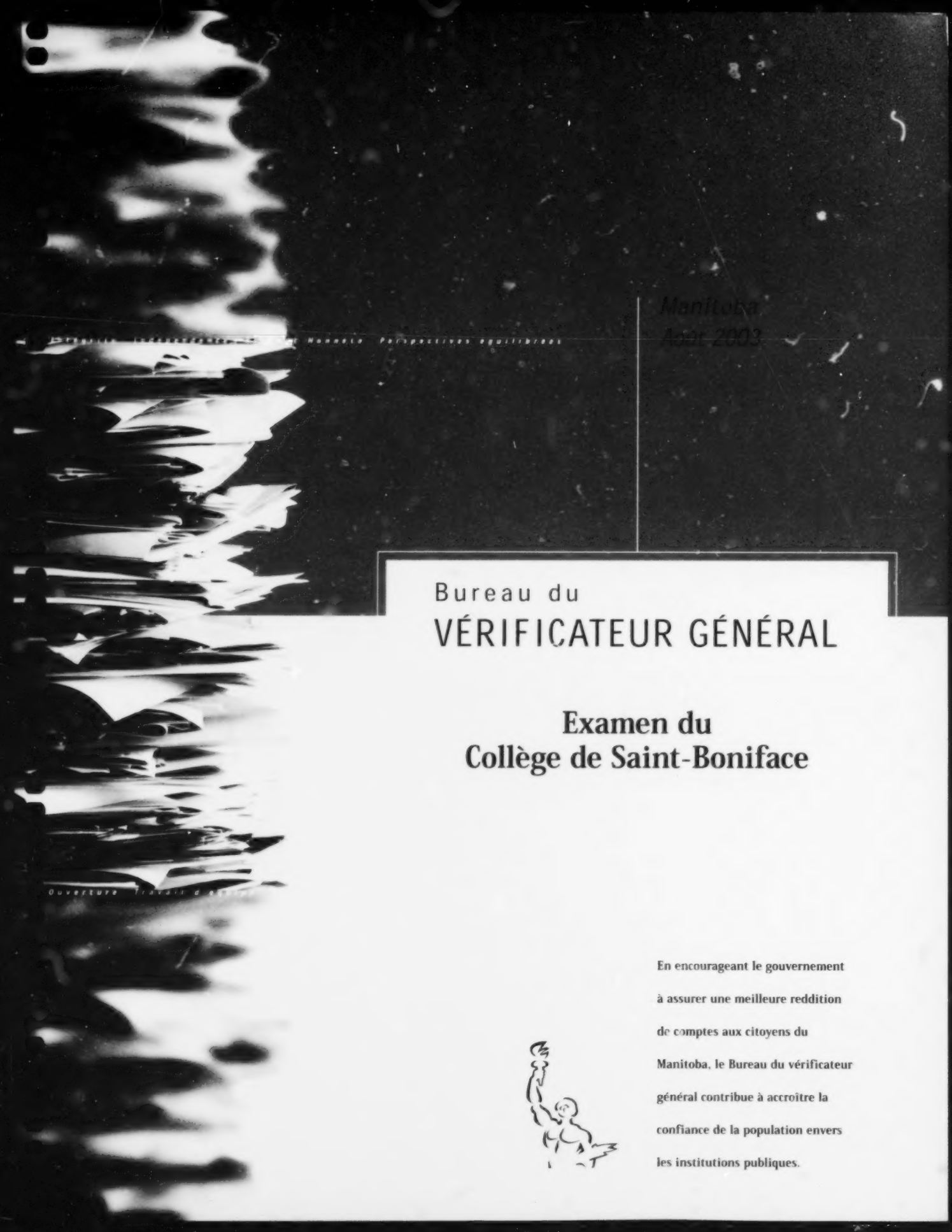


Bureau du

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Examen du Collège de Saint-Boniface

En encourageant le gouvernement à assurer une meilleure reddition de comptes aux citoyens du Manitoba, le Bureau du vérificateur général contribue à accroître la confiance de la population envers les institutions publiques.

Vision

En encourageant le gouvernement à assurer une meilleure reddition de comptes aux citoyens du Manitoba, le Bureau du vérificateur général contribue à accroître la confiance de la population envers les institutions publiques.

Mission

Pour aider l'Assemblée législative du Manitoba à assurer une gouvernance efficace, nous fournissons aux députés de l'Assemblée législative une assurance et des conseils indépendants sur :

l'information communiquée par le gouvernement pour assurer la reddition de comptes;
la conformité aux autorisations législatives;
le rendement opérationnel du gouvernement.

Valeurs

DANS LES RELATIONS INTERPERSONNELLES

Respect ***Honnêteté***
Intégrité ***Ouverture***

POUR RÉALISER NOTRE VISION ET NOTRE MISSION

Travail d'équipe
Indépendence
Perspectives équilibrées
Excellence professionnelle

ÉQUIPE D'EXAMEN
Bonnie Lysyk
Ron Oswald
Mike Gwynne
Maria Capozzi
Marianne Farag
Heather Mitchell
Shipra Verma

REMERCIEMENTS
Christian Asselin,
Bureau du vérificateur général - Canada
Robert Anderson,
KPMG Investigation & Security Inc.
Art Proulx,
Expert-conseil ressources humaines
Paul Prenovault,
Grant Thornton LLP

ÉDITIQUE
Sandra Humbert

IMPRESSION
Rinella Printers

CONCEPTION DE LA COUVERTURE
Gator Designs

Pour obtenir des exemplaires du Rapport, s'adresser au:

Bureau du vérificateur général

500–330 avenue Portage

Winnipeg (Manitoba) CANADA R3C 0C4

TÉLÉPHONE: (204) 945 3790 TÉLÉCOPIEUR: (204) 945 2169

COURRIEL: contact@oag.mb.ca

SITE WEB: www.oag.mb.ca

Bureau du vérificateur général
500 - 330 avenue Portage
Winnipeg, Manitoba R3C 0C4

Août 2003

L'Honorable George Hickes
Président de l'Assemblée législative
Bureau 244, Palais législatif
Winnipeg (Manitoba) R3C 0V8

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir, ci-joint, mon rapport sur l'examen du Collège de Saint-Boniface, pour qu'il soit déposé devant les députés de l'Assemblée législative conformément à l'article 28 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général,

Jon W. Singleton, CA•CISA

TABLE DE MATIÈRES

RÉFLEXIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 1

SOMMAIRE 3

1.0 INTRODUCTION 5

1.1 Demande 5

1.2 Objectifs et étendue 5

2.0 CONTEXTE 6

2.1 À propos du Collège 6

2.2 Inscription 9

2.3 Financement 10

3.0 AUTORISATIONS ET REDDITION DE COMPTES 13

3.1 Entente d'affiliation avec l'Université du Manitoba 13

3.2 Information communiquée au gouvernement 14

3.3 Information communiquée au public 18

4.0 ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE DE GESTION 19

4.1 Opérations financières avec des parties apparentées 20

4.2 Politique et procédures d'achat 22

4.3 Utilisation des cartes de crédit du Collège 23

4.4 Dépenses remboursables 24

5.0 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 25

6.0 GOUVERNANCE ASSURÉE PAR LE BUREAU 27

7.0 RECRUTEMENT DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS 30

8.0 ACTIVITÉS DU CENTRE ÉDUCATIQUE 34

TABLE DES MATIÈRES

(suite)

9.0 GESTION ET SÉCURITÉ INFORMATIQUES 36

9.1 Contrôles de gestion 37

9.2 Contrôles opérationnels 38

9.3 Contrôles techniques 39

10.0 RECOMMANDATIONS 40

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION DU COLLÈGE 45

COMMENTAIRES DU CONSEIL DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE 47

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE 47

Le Collège de Saint-Boniface est un établissement postsecondaire important, qui offre aux étudiants du Manitoba la possibilité de poursuivre leurs études postsecondaires en français sans devoir quitter la province. Le Collège répond bien aux besoins de la collectivité qu'il dessert, comme en témoigne la croissance de ses programmes et du nombre d'étudiants inscrits, et les améliorations qui ont été apportées à son infrastructure physique et technologique.

Ce rapport présente des possibilités d'améliorer la transparence et les processus de reddition de comptes au Collège. Les résultats de notre examen montre l'importance pour les organisations de se soumettre régulièrement à une autoévaluation rigoureuse. Cela s'applique tout particulièrement aux organisations qui connaissent une croissance ou des changements importants.

Pour ce qui est de la reddition de comptes envers le public, le Collège présentait une anomalie comparativement aux établissements d'enseignement postsecondaire. Ses états financiers n'avaient jamais été rendus publics. Notre examen aura une conséquence importante : le Collège commencera à rendre ses rapports publics.

La coopération manifestée par le Collège, le Conseil de l'enseignement postsecondaire (CEP) et le ministère de l'Enseignement postsecondaire et de la Formation professionnelle et leurs réactions à ce rapport sont encourageantes, ainsi que leur engagement officiel de renforcer la reddition de comptes et la transparence à l'égard des finances. Les commentaires du Collège, du CEP et de la province sont présentés dans le rapport.

J'aimerais remercier les employés et les membres du Bureau des gouverneurs du Collège, ainsi que les représentants du CEP, de l'aide et de la coopération qu'ils nous ont fournies au cours de l'examen.

Jon W. Singleton, CA•CISA

Sommaire

Le 28 juin 2002, le sous-ministre de l'Enseignement postsecondaire et de la formation professionnelle a demandé au Bureau du vérificateur général (BVG) d'examiner des allégations concernant le Collège de Saint-Boniface (Collège). Le 18 septembre 2002, le BVG acceptait d'effectuer un examen en vertu de l'article 15(1) de la *Loi sur le vérificateur général*.

L'examen avait pour objectifs:

- d'évaluer certaines allégations portant sur les ressources humaines et les dépenses du Collège;
- de déterminer si des contrôles internes et des pratiques de gestion appropriés étaient en place dans les secteurs des finances, des ressources humaines et des technologies de l'information.

Pour évaluer les allégations et les contrôles et la gestion générale des activités du Collège, nous avons axé notre examen dans les secteurs suivants :

- Autorisations et reddition de comptes
- Environnement de contrôle de gestion
- Gestion des ressources humaines
- Gouvernance assurée par le Bureau
- Recrutement des étudiants étrangers
- Activités du centre Éducatique
- Gestion et sécurité informatiques

Le Collège est un des plus anciens établissements d'enseignements de langue française à l'ouest du Québec. Il offre aux étudiants du Manitoba la possibilité de poursuivre leurs études postsecondaires en français sans devoir quitter la province. Le Collège a vu ses programmes et ses effectifs croître de façon importante, et des améliorations ont été apportées à son infrastructure physique et technologique. Il faut noter que la présente mission d'examen ne portait pas sur la qualité de l'enseignement offert au Collège.

En résumé, notre examen a montré qu'il y avait matière à amélioration dans les pratiques de contrôle de gestion du Collège, entre autres la nécessité d'élaborer des politiques précisant les processus d'achat, les frais de déplacement et les autres dépenses remboursables, ainsi que les directives relatives aux conflits d'intérêt. Le renforcement des pratiques de contrôle de gestion dans ces secteurs réduirait, à l'avenir, les soupçons de traitement privilégié, améliorerait la gestion des ressources humaines et consoliderait l'environnement de contrôle de gestion.

Notre rapport contient 38 recommandations, qui sont présentées en entier à la section 10.0. Voici certaines des recommandations clés:

- Que l'entente d'affiliation avec l'Université du Manitoba soit révisée et mise à jour en vue de refléter les besoins et l'environnement opérationnel actuels du Collège. Le processus de révision devrait assurer une représentation appropriée de toutes les principales parties intéressées.

- Que le Collège améliore l'information communiquée au public en mettant à la disposition des principales parties intéressées et du public des documents redditionnels, tels que les rapports annuels, les états financiers vérifiés et les plans stratégiques.
- Que le Collège revoie ses exigences en matière de présentation et de communication de l'information financière de manière à ce que ses états financiers soient plus complets et à ce qu'ils soient préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus.
- Que le Collège consolide son environnement de contrôle de gestion et sa fonction de contrôleur afin d'assurer une intendance appropriée des ressources.
- Que le Collège élabore des politiques et de procédures officielles dans les secteurs suivants: les conflits d'intérêt, les achats, l'utilisation des cartes de crédit, les avances de fonds ainsi que les frais de déplacement et les dépenses remboursables.
- Que le Collège élabore une politique et un manuel de procédures en matière de ressources humaines, et qu'il emploie un spécialiste en ressources humaines afin de mieux appuyer les fonctions de ressources humaines.
- Que le Collège élabore un plan intégré pour le recrutement des étudiants étrangers afin de veiller à atteindre ses objectifs d'inscription tout en tenant compte des principes d'économie et d'efficience.
- Que le Collège élabore une politique et des procédures complètes pour le centre Éducatique en vue d'établir des pratiques acceptables de gestion opérationnelle et de gestion de projet.

Nous tenons à remercier la direction et le personnel du Collège pour l'aide et la coopération qu'ils ont fournies au cours de notre travail.

1.0 Introduction

1.1 DEMANDE

Le 28 juin 2002, le sous-ministre de l'Enseignement postsecondaire et de la formation professionnelle a demandé au Bureau du vérificateur général (BVG) d'examiner les allégations concernant le Collège de Saint-Boniface (Collège). Après quelques réunions et un examen des diverses questions, le BVG a accepté, le 18 septembre 2002, d'effectuer un examen du Collège et a tenu une réunion avec le président du Bureau des gouverneurs et le Recteur du Collège. Comme le Collège n'avait jamais été soumis à un tel examen, nous avons, avec son accord, élargi l'étendue de notre mission afin d'inclure un examen des pratiques dans les domaines des finances, des ressources humaines et des technologies de l'information.

L'examen a été réalisé conformément à l'article 15(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, qui stipule:

> *Le vérificateur général peut faire une vérification des fonds publics versés au bénéficiaire de tels fonds, qui porte notamment sur les points indiqués au paragraphe 14(1), et peut exiger que ce dernier dresse et lui donne les états financiers indiquant de manière détaillée l'affectation des fonds.*

Le paragraphe 14(1) mentionne ce qui suit:

a) si les dispositions financières et administratives des lois, des règlements et des lignes directrices ont été respectées;

b) si les fonds publics ont été dépensés de manière prudente et rentable;

c) si l'Assemblée a obtenu des renseignements suffisants en matière d'obligations redditionnelles;

d) si la présentation et le contenu des documents contenant des renseignements financiers sont acceptables.

1.2 OBJECTIFS ET ÉTENDUE

L'examen avait pour objectifs:

- d'évaluer certaines allégations portant sur les ressources humaines et les dépenses du Collège;
- de déterminer si des contrôles internes et des pratiques de gestion appropriés étaient en place dans les domaines des finances, des ressources humaines et des technologies de l'information.

Pour évaluer les allégations ainsi que les contrôles et la gestion générale des activités du Collège, nous avons axé notre examen dans les secteurs suivants :

Section 3.0 - Autorisations et reddition de comptes
Section 4.0 - Environnement de contrôle de gestion
Section 5.0 - Gestion des ressources humaines
Section 6.0 - Gouvernance assurée par le Bureau

Section 7.0 - Recrutement des étudiants étrangers
Section 8.0 - Activités du centre Éducatique
Section 9.0 - Gestion et sécurité informatiques

L'évaluation de la qualité de l'enseignement offert au Collège ne faisait pas partie de la mission d'examen. Nous constatons cependant qu'aucun problème n'a été porté à notre attention à cet égard.

Les travaux d'examen ont été réalisés de septembre 2002 à février 2003. Ils comprenaient des entrevues poussées, des analyses de l'information financière ainsi qu'un examen de la correspondance pertinente et d'autres documents connexes. Nous avons examiné la documentation et l'information financière du Collège à différentes périodes entre 1997 et 2002.

Dans le cadre de cet examen, nous avons effectué les tests et les autres procédés que nous avons jugé nécessaires pour accomplir notre travail.

2.0 Contexte

2.1 À PROPOS DU COLLÈGE

Le Collège est un des plus anciens établissements d'enseignements de langue française à l'ouest du Québec. Il offre aux étudiants du Manitoba la possibilité de poursuivre leurs études postsecondaires en français sans devoir quitter la province. Il procure en outre un accès immédiat à un bassin de diplômés bilingues locaux.

Le Collège a été fondé en 1818 dans le but de fournir une éducation aux garçons de la colonie de la rivière Rouge. En 1871, il est officiellement incorporé en vertu de la *Loi constituant en corporation le Collège de Saint-Boniface*. Le Collège a fondé l'Université du Manitoba, en 1877, avec deux autres collèges de Winnipeg, le St. John's College et le Manitoba College. Il a été dirigé par les Jésuites pendant 85 ans, soit de 1885 à 1969. Aujourd'hui, le Collège est administré par un Bureau des gouverneurs, qui représente les membres de la communauté francophone du Manitoba et qui voit à l'épanouissement du seul établissement postsecondaire de langue française au Manitoba.

Le Collège est officiellement affilié à l'Université du Manitoba. Leur relation est régie par une entente d'affiliation (l'« Entente ») qui a été ratifiée en 1972. L'Entente établit les objectifs suivants pour le Collège:

- Promouvoir l'enseignement supérieur au sein de la population des étudiants francophones;
- Promouvoir la culture française en procurant un milieu franc hone faisant partie intégrante de la communauté francophone;
- Fournir un leadership à la communauté francophone d'aujourd'hui et de demain, en poursuivant une tradition centenaire de contribution à la culture et à l'enseignement au Canada;
- Promouvoir le fait français en tant qu'élément de base d'un Canada qui reconnaît une forme de partenariat égalitaire entre les deux nations fondatrices;

- Offrir la possibilité aux étudiants des universités anglophones qui maîtrisent suffisamment la langue française de poursuivre leurs études dans un milieu francophone.

En vertu de l'Entente, le Collège est une entité autonome dans tous les aspects liés à l'administration, y compris la dotation en personnel et l'administration financière. Toutefois, le Collège est assujetti aux dispositions de la *Loi sur l'Université du Manitoba*, qui stipule notamment que:

- *les collèges affiliés dispensent tous les cours qui conduisent à l'obtention d'un certificat, d'un diplôme ou d'un grade de l'Université conformément aux exigences du Sénat [de l'Université du Manitoba];*
- *Les collèges affiliés ne peuvent conclure des ententes ou des accords ou adhérer à une fédération ou à une affiliation, en totalité ou en partie, avec un collège ou une université autre que l'Université du Manitoba pour pouvoir obtenir du collège ou de l'université des crédits pour ses étudiants dans des cours qui conduisent à l'obtention d'un certificat, d'un diplôme ou d'un grade, sauf en théologie ou en sciences religieuses, que confère le collège ou l'université.*

En raison des dispositions de l'Entente et de la *Loi sur l'Université du Manitoba*, l'Université du Manitoba confère les diplômes aux étudiants du Collège en se fondant sur les recommandations de celui-ci.

Le but du Collège est défini dans son énoncé de mission:

> *Le Collège universitaire de Saint-Boniface, le plus ancien établissement d'enseignement postsecondaire de l'Ouest canadien, est l'université de langue française au Manitoba. Il est accessible à toute personne apte à poursuivre des études postsecondaires en français. Il offre une éducation universitaire générale et spécialisée ainsi que des formations professionnelles et techniques dans des domaines essentiels au développement communautaire.*
>
> *Inspiré par son histoire et conscient du milieu socioculturel dans lequel il est appelé à œuvrer, le Collège fait la promotion de la connaissance du français et encourage l'épanouissement de la culture franco-manitobaine. Il favorise l'apprentissage des langues et facilite le dialogue interculturel afin de permettre à ses diplômés et diplômées d'exceller dans un monde moderne et diversifié.*

Sous les auspices de l'Université du Manitoba, le Collège offre des baccalauréats en arts, en sciences, en éducation et en administration des affaires de même que des maîtrises en éducation et en études canadiennes. Plus récemment, il s'est associé à l'Université d'Ottawa pour offrir un baccalauréat en sciences infirmières.

En 1975, le Collège créait l'École technique et professionnelle (ETP) en vue d'offrir de la formation dans une gamme de programmes techniques et professionnels liés au marché du travail. Le volet technique et professionnel du Collège donne huit cours dans une variété de secteurs, notamment l'administration des affaires, la communication multimédia, le tourisme et les soins de santé. Le Collège possède également l'un des centres en formation

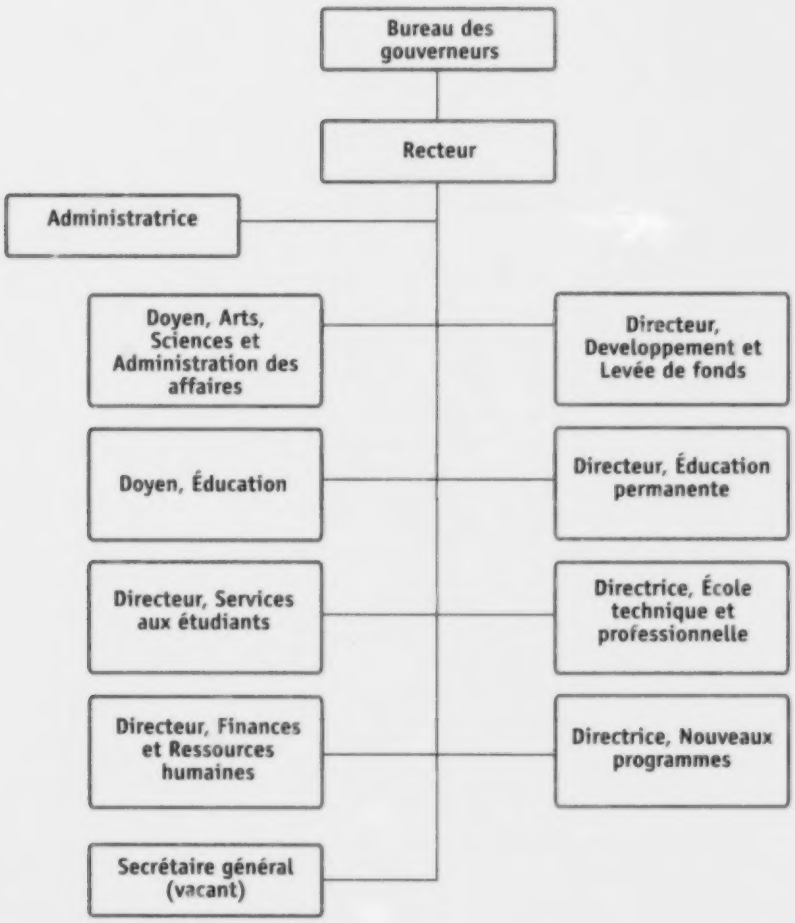
multimédia les plus avancés de la province. Ce centre est équipé de 20 postes de travail, d'un studio d'enregistrement sonore numérique, d'un studio de production DVD et de systèmes d'édition vidéo.

Le Collège a également créé, en 1977, la Division de l'éducation permanente, qui dessert la communauté d'affaires et le grand public. Cette division fournit un lien important avec la communauté, et elle offre des services éducatifs et de la formation professionnelle à environ 3 500 personnes annuellement.

La pièce 1 présente l'organigramme actuel du Collège. Les deux doyens de la section universitaire et les six directeurs des autres divisions opérationnelles du Collège relèvent directement du Recteur. Au moment de l'examen, le poste de secrétaire général était libre.

PIÈCE 1

Organigramme
Au 31 mars 2003



Source: Collège de Saint-Boniface

2.2 INSCRIPTION

Les programmes et le nombre d'étudiants du Collège ont connu une croissance considérable au cours des cinq dernières années. Les installations du Collège ont été agrandies et renouvelées, et l'infrastructure technologique a été améliorée.

Les pièces 2 et 3 présentent les données du Collège sur les inscriptions, selon la provenance et selon le secteur. Pour l'année 2001-2002, 778 étudiants se sont inscrits aux programmes universitaires, et 188 étudiants, aux programmes techniques et professionnels. Les deux tiers des étudiants du secteur universitaire, environ, sont inscrits à temps plein, alors que le tiers de ces étudiants sont inscrits à temps partiel.

C'est encore la communauté francophone du Manitoba qui fournit le plus grand nombre d'étudiants au Collège, soit 394 étudiants (41 %). Toutefois, les programmes d'immersion en français des écoles secondaires constituent de plus en plus une source importante de nouveaux étudiants. En 2001-2002, 277 étudiants (29 %) provenaient des programmes d'immersion. Le reste des étudiants viennent des autres provinces (68 étudiants de 6 provinces), de l'étranger (67 étudiants de 17 pays), ou sont inscrits à des cours par Internet ou autres (93 étudiants). Le Collège nous a informés que la proportion d'étudiants internationaux était plus élevée que dans les autres établissements postsecondaires du Manitoba.

PIÈCE 2

Données sur les inscriptions - Par provenance

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Étudiants du Manitoba					
Francophones	350	368	368	384	394
Immersion	157	187	210	261	277
Immigrants reçus	27	31	50	56	67
Manitoba - Total	**534**	**586**	**628**	**701**	**738**
Pourcentage	**86 %**	**78 %**	**74 %**	**78 %**	**76 %**
Étudiants hors province					
Autres provinces	25	50	80	75	68
Internationaux	12	12	40	43	67
Formation à distance/Autre	52	100	96	80	93
Hors province - Total	**89**	**162**	**216**	**198**	**228**
Pourcentage	**14 %**	**22 %**	**26 %**	**22 %**	**24 %**
Nombre d'étudiants - Total	**623**	**748**	**844**	**899**	**966**
Pourcentage	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**
Augmentation d'une année à l'autre en %	**-**	**20 %**	**13 %**	**7 %**	**7 %**

Source: Collège de Saint-Boniface

PIÈCE 3

Données sur les inscriptions - Par secteur

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Programme régulier					
Secteur universitaire	508	621	677	715	778
Pourcentage	82 %	83 %	80 %	80 %	81 %
École technique et professionnelle	115	127	167	184	188
Pourcentage	18 %	17 %	20 %	20 %	19 %
Programme régulier - Total	**623**	**748**	**844**	**899**	**966**
Pourcentage	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**
Éducation permanente					
Clients francophones	Non disponible	734	729	1,414	1,736
Clients anglophones		2 028	2 152	2 263	1 794
Éducation permanente - Total	-	**2 762**	**2 881**	**3 677**	**3 530**

Source: Collège de Saint-Boniface

2.3 FINANCEMENT

Comme le montre la pièce 4, le Collège tire ses revenus de trois sources principales : la province du Manitoba, le gouvernement du Canada et les droits de scolarité des étudiants.

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, le revenu consolidé total du Collège était de 17,1 millions de dollars, et les dépenses de fonctionnement totales, de 14,8 millions de dollars. L'excédent des revenus sur les dépenses représente donc 2,3 millions de dollars, dont 1,9 million étaient affectés aux immobilisations et aux bourses d'études.

Le Collège a respecté les ressources financières disponibles et n'a pas enregistré de déficit de fonctionnement. En conséquence, au 31 mars 2002, il était dans une position financière stable, ayant accumulé des réserves de 20,5 millions de dollars (dont 7,2 millions ne sont pas grevés d'affectations).

PIÈCE 4

Collège de Saint-Boniface
Données financières
(en milliers $)

	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Revenus par secteur			
Secteur universitaire	6 453,0 $	6 755,3 $	7 354,0 $
Secteur École technique et professionnelles	1 646,5	2 054,8	2 322,3
Éducation permanente	926,1	959,1	962,5
Autres revenus	5 914,1	5 139,1	6 497,8
Total des revenus, par secteur	**14 939,7 $**	**14 908,3 $**	**17 136,6 $**
Revenus par source			
Gouvernement fédéral	1 766,0 $	2 304,0 $	2 862,0 $
Gouvernement provincial	8 664,5	8 115,0	9 449,4
Droits de scolarité	2 123,8	2 283,9	2 484,8
Dons	1 062,3	744,6	666,2
Produits de placements et autres revenus	1 323,1	1 460,8	1 674,2
Total des revenus, par source	**14 939,7 $**	**14 908,3 $**	**17 136,6 $**
Dépenses			
Salaires et avantages			
Scolaire:			
Programmes universitaires	3 144,0 $	3 375,0 $	3 968,0 $
Programmes de l'École technique et professionelle	876,0	1 109,0	1 400,0
Éducation permanente	803,0	698,0	825,0
Administration et personnel de soutien	2 620,0	3 100,0	3 328,0
Projets spéciaux	300,0	350,0	253,0
Total des salaires et avantages	**7 743,0 $**	**8 632,0 $**	**9 774,0 $**
Autre dépenses			
Bourses et autres prix	340,1 $	351,0 $	258,9 $
Coûts de recrutement	327,4	361,0	394,8
Frais de fonctionnement et autres	5 049,0	4 526,9	4 380,1
Total des autres dépenses	**5 716,5 $**	**5 238,9 $**	**5 033,8 $**
Total des dépenses	**13 459,5 $**	**13 870,9 $**	**14 807,8 $**
Excédent des revenus sur les dépenses	**1 480,2 $**	**1 037,4 $**	**2 328,8 $**
Autre données			
Dépenses en immobilisations (non comprises dans les montants ci-dessus)	904,4 $	700,3 $	1 971,4 $

Source: Collège de Saint-Boniface

2.3.1 Rôle du Conseil de l'enseignement postsecondaire et du ministère de l'Enseignement postsecondaire et de la formation professionnelle

Comme d'autres établissements d'enseignement postsecondaire du Manitoba, le Collège reçoit des fonds publics provinciaux du ministère de l'Enseignement postsecondaire et de la formation professionnelle par l'entremise du Conseil de l'enseignement postsecondaire (CEP). Le Collège doit rendre compte au CEP de l'utilisation de ces fonds publics.

Le CEP a été créé en vertu d'une loi manitobaine, en novembre 1996, pour faciliter la coordination et l'intégration des services postsecondaires et pour promouvoir la responsabilité financière et la reddition de comptes. Le CEP est également chargé de promouvoir l'excellence et la coopération dans le secteur de l'enseignement postsecondaire en vue de répondre aux besoins divers des Manitobains.

Le CEP agit à titre d'organisme intermédiaire entre le gouvernement et les établissements d'enseignement postsecondaire qu'il finance. Il est en outre responsable de l'octroi de subventions annuelles à huit établissements d'enseignement post-secondaire et collèges privés de groupes religieux financés par des fonds publics. Le CEP rend compte de ses activités à l'Assemblée législative du Manitoba par l'entremise du ministre de l'Enseignement postsecondaire et de la formation professionnelle.

2.3.2 Subventions en vertu d'ententes fédérales-provinciales

En tant que seul établissement d'enseignement postsecondaire de langue française au Manitoba, le Collège a reçu une subvention spéciale de 12 millions de dollars, qui lui a été versée sur une période de cinq ans, du 1er avril 1998 au 31 mars 2003, en vertu de l'Entente auxiliaire Canada-Manitoba sur le développement du Collège universitaire de Saint-Boniface.

Le Collège a également reçu une subvention spéciale de 4,34 millions de dollars en vertu de l'Entente auxiliaire relative au projet d'immobilisation du centre étudiant du Collège universitaire de Saint-Boniface, qui lui a été versée sur une période de deux ans terminée le 31 mars 2003, pour la construction d'un nouveau centre étudiant par le Collège et la rénovation de certaines classes et d'autres installations.

La province et le gouvernement fédéral ont assumé à parts égales les coûts de ces subventions spéciales.

2.3.3 Levée de fonds

Le Collège effectue des levées de fonds et reçoit des dons de sociétés et de particuliers pour ses programmes. Les apports reçus par le Collège sont importants : pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, le Collège a recueilli 666 200 $ en dons. La générosité et le soutien de la communauté ont permis au Collège d'établir un programme de bourses d'études pendant l'exercice terminé le 31 mars 1999. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, le Collège a octroyé 233 000 $ en bourses à 308 étudiants qui ont obtenu une moyenne pondérée cumulative d'au moins 3,0.

3.0 Autorisations et reddition de comptes

3.1 ENTENTE D'AFFILIATION AVEC L'UNIVERSITÉ DU MANITOBA

Observations

- Nous avons examiné la *Loi sur l'Université du Manitoba* et l'entente d'affiliation (Entente) conclue entre le Collège et l'Université du Manitoba.
- Le statut juridique du Collège et sa relation avec l'Université du Manitoba n'ont pas changé depuis 1972, l'année ou l'Entente entre le Collège et l'Université du Manitoba a été signée.
- Pendant les 30 et quelques années de l'Entente, d'importants changements ont eu lieu dans les activités, le curriculum et les stratégies de marketing du Collège. L'Entente n'a pas été modifiée ou mise à jour afin de mieux refléter les besoins et les pratiques actuels du Collège.
- Le Bureau des gouverneurs du Collège est conscient que l'Entente nécessite une révision. C'est pourquoi il a créé, en février 2000, un comité spécial chargé de la réviser. Le processus a toutefois été abandonné en mars 2002 en raison de divergences d'opinions internes.
- Le nom « officiel » légal du Collège est « le Collège de Saint-Boniface ». Toutefois, au fil des ans, le Collège en est venu à utiliser l'adjectif « universitaire » dans son nom (Collège universitaire de Saint-Boniface), dans son matériel promotionnel et d'autres documents.
- En 1993, la Commission des subventions aux universités (actuellement le CEP) a informé le Collège qu'il pouvait utiliser l'adjectif « universitaire » dans son nom à des fins non juridiques, comme dans le matériel promotionnel et la publicité, mais que dans les documents juridiques, comme le règlement administratif ou les contrats, il devait utiliser son nom officiel. Nous avons noté que le Collège était nommé incorrectement dans l'Entente auxiliaire Canada-Manitoba sur le développement du Collège universitaire de Saint-Boniface et dans l'Entente auxiliaire relative au projet d'immobilisation du Centre étudiant du Collège universitaire de Saint-Boniface.
- Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2002, le Collège a conclu une entente avec l'Université d'Ottawa visant la prestation d'un programme de baccalauréat en sciences infirmières destiné aux étudiants qui utilisent la technologie de l'enseignement à distance. Le diplôme est décerné par l'Université d'Ottawa, sur recommandation du Collège. L'article 58 de la *Loi sur l'Université du Manitoba* interdit au Collège d'établir des affiliations officielles avec d'autres universités en vue de décerner des diplômes universitaires.

Conclusions

- Depuis la signature de l'Entente, en 1972, d'importants changements se sont produits dans l'enseignement postsecondaire, notamment l'utilisation des technologies et les progrès dans l'enseignement à distance. Ces changements ont créé de nombreuses possibilités de partenariat avec d'autres universités de langue française. L'Entente ne répond peut-être plus aux besoins actuels du Collège.
- En concluant un accord avec une autre université en vue de décerner des diplômes, le Collège a outrepassé les limites de l'Entente.

3.2 INFORMATION COMMUNIQUÉE AU GOUVERNEMENT

Le Collège reçoit la plus grande partie de son financement des gouvernements provincial et fédéral. Les fonds provinciaux sont octroyés par le CEP, l'organisme responsable d'octroyer les subventions annuelles aux établissements d'enseignement postsecondaire. Le CEP exige que les établissements qui reçoivent des fonds du gouvernement lui fassent rapport sur divers aspects de leurs activités et lui fournissent notamment des statistiques et de l'information sur l'inscriptions et le personnel, de l'information sur les plans et le budget, l'état des nouveaux programmes et les états financiers vérifiés.

Le collège a reçu des fonds du gouvernement fédéral dans le cadre de deux ententes spéciales qui ont établi les modalités du financement et les exigences relatives à la conformité et à la reddition des comptes.

Pour évaluer le caractère adéquat de l'information communiquée au gouvernement, nous avons examiné les éléments suivants :

Section 3.2.1 — Plan d'affaires
Section 3.2.2 — Intégralité de l'information financière communiquée
Section 3.2.3 — Conformité aux ententes spéciales de financement

3.2.1 Plan d'affaires

Observations

- Le Collège ne dispose pas d'un plan stratégique à long terme, mais il rédige un plan d'affaires tous les ans. Le plan d'affaires est le principal document de planification du Collège, qui le soumet au CEP pour communiquer ses prévisions relativement à ses activités et ses besoins en financement.
- Nous avons examiné le plan d'affaires de décembre 2002 du Collège à la lumière des critères de pratiques exemplaires pour une planification efficace des activités. Nous avons trouvé que le plan d'affaires du Collège ne répondait pas à la plupart des critères. Nous avons constaté des lacunes sur les aspects suivants:
  - la description de la période de planification;
  - la description du mandat qui accompagne l'énoncé de mission;

- la compréhension des priorités gouvernementales qui touche le Collège, afin de montrer la façon dont les programmes du Collège contribuent aux priorités et aux objectifs du gouvernement;
- la description des principaux services offerts par le Collège et de la structure organisationnelle dans le cadre de laquelle les services sont donnés;
- la description des objectifs généraux et des résultats visés;
- la détermination et l'étude des tendances et des risques internes et externes de même que des possibilités, et la façon dont ces facteurs doivent être pris en compte;
- la communication des indicateurs de rendement qui seront utilisés pour évaluer la mesure dans laquelle les objectifs visés sont atteints;
- l'établissement des dépenses par secteur et des revenus par source, et des hypothèses à l'appui des budgets du Collège; la communication d'information sur les investissements et les immobilisations prévues;
- la présentation de données comparatives sur les tendances du rendement du Collège, et des résultats par rapport à ceux d'autres établissements analogues.

Conclusions

- Un certain nombre d'éléments du plan d'affaires pourraient être améliorés. Ces améliorations, notamment une estimation des besoins en financement et en ressources pour chaque stratégie et chaque activité, procureraient aux membres du Bureau des gouverneurs du Collège et aux autres parties intéressées une image plus complète des incidences possibles des stratégies et des activités.
- Le manque d'indicateurs de rendement mesurables liés aux stratégies et aux activités, dans le plan d'affaires du Collège, ne permet pas d'évaluer les résultats actuels en fonction des attentes.

3.2.2 Intégralité de l'information financière communiquée

Observations

- Le Collège prépare des états financiers vérifiés pour chacun de ses sept secteurs, de même que des états financiers consolidés.
- Le Collège ne soumet au CEP que les états financiers de deux secteurs: le secteur universitaire et le secteur technique et professionnel.
- Le Collège ne soumet pas au CEP d'états financiers consolidés ni d'états financiers des cinq secteurs suivants :
  - Éducation permanente,
  - Fonds administratif,
  - Institut Joseph-Dubuc,

  - Centre de recherche,
  - Centre d'études franco-canadiennes de l'Ouest.

- Les états financiers du Fonds administratif comprennent les coûts du Centre informatique, des partenariats et d'autres projets spéciaux. Bien que le Collège présente ces coûts dans les états financiers consolidés, il ne les répartit pas (3,4 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2002) dans les états financiers entre ses trois principaux secteurs d'activité : universitaire, École technique et professionnelle et Éducation permanente.
- L'information présentée dans les états financiers du Collège est très sommaire. Les états financiers vérifiés ne sont pas présentés selon la même présentation que l'information financière prévisionnelle qui figure dans le plan d'affaires, ce qui rend difficile l'évaluation, au moyen des états financiers, du rendement financier du Collège en fonction des plans.
- Nous avons examiné les états financiers consolidés vérifiés du Collège pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, et nous avons noté les lacunes suivantes :
  - Les affectations d'origine externe et interne n'étaient pas intégralement décrites (p. ex. un fonds de pension de un million de dollars était constaté dans les états financiers, mais la description de la nature du fonds dans les notes était insuffisante);
  - Les revenus n'étaient pas répartis entre les principales sources (p. ex. par niveau de gouvernement ou autres sources de financement);
  - La nature et le montant des changements apportés aux soldes des apports reportés de l'exercice n'ont pas été présentés dans les notes.
- Nous avons examiné les états financiers des secteurs du Collège pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, et nous avons constaté que des opinions sans réserve ont été exprimées sur chaque état. Par conséquent, le Collège aurait dû fournir de l'information sur les entités apparentées dans les états de chaque secteur, ce qu'il n'a pas fait.
- Un montant d'environ 1,1 million de dollars de fonds a été incorrectement classé comme revenu reporté dans les états financiers consolidés du Collège de l'exercice terminé le 31 mars 2002, plutôt que dans les revenus de l'exercice au cours duquel les fonds ont été reçus. En conséquence, les revenus présentés n'étaient pas assez élevés et les réserves accumulées étaient, au 31 mars 2002, sous-estimées de 1,1 million de dollars.
- Un montant d'environ 3,1 millions de dollars a été présenté comme revenu reporté, au bilan du 31 mars 2002, plutôt que comme apport reporté, et il n'a pas été présenté en tant qu'apport reporté dans les notes correspondantes aux états financiers.

Conclusions

- À notre avis, les états financiers vérifiés du Collège de l'exercice terminé le 31 mars 2002 devraient mieux respecter les exigences des principes comptables généralement reconnus (PCGR) en matière de présentation de l'information financière et d'informations à fournir.
- Le report incorrect des revenus, qui a entraîné une sous-estimation des réserves du Collège de l'exercice terminé le 31 mars 2002, signifie que le Collège est dans une meilleure situation financière que ne l'indiquent ses états financiers.
- Étant donné que le CEP n'a pas exigé, ni reçu, les états financiers complets pour toutes les activités du Collège, il n'était pas en mesure d'évaluer l'utilisation des subventions par le Collège. En outre, parce que le Collège n'a pas présenté l'information relative aux apports reportés selon les PCGR, le CEP n'était pas au courant de la valeur des fonds non dépensés du Collège.

3.2.3 Conformité aux ententes spéciales de financement

Observations

- Le Collège a obtenu un financement important grâce à deux ententes fédérales-provinciales. Nous avons examiné ces ententes afin de déterminer si le Collège s'était conformé aux dispositions principales des ententes.
- La première entente, l'Entente auxiliaire Canada-Manitoba sur le développement du Collège universitaire de Saint-Boniface, prévoyait l'octroi d'un financement de 12 millions de dollars (50 % du fédéral et 50 % de la province) au Collège sur une période de cinq ans, qui a pris fin le 31 mars 2003, pour le développement des programmes et des services du Collège.
    - Il était prévu dans l'Entente que la province prépare un rapport d'évaluation au terme de l'accord. La province a commandé un examen indépendant du rapport d'évaluation préparé par le Collège. Le vérificateur a conclu que le rapport « décrit bien les mesures et activités entreprises par le CUSB dans le cadre de *l'Entente auxiliaire Canada-Manitoba sur le développement du Collège universitaire de Saint-Boniface* » et que « *les objectifs énoncés dans le plan d'affaires du CUSB [...] auront été atteints* ».
- La seconde entente, l'Entente auxiliaire relative au projet d'immobilisation du Centre étudiant du Collège universitaire de Saint-Boniface, prévoyait l'octroi d'un financement de 4,34 millions de dollars (50 % du fédéral et 50 % de la province) au Collège pour la construction d'un centre étudiant et des rénovations. Les fonds devaient être attribués sur une période de deux ans se terminant le 31 mars 2003.
    - Cette entente, qui avait été conclue entre le Manitoba et le gouvernement fédéral, stipulait que « *Avant d'adjuger les contrats de rénovation ou de construction, le Manitoba publiera un appel d'offres*

dans un ou plusieurs journaux de la langue anglaise et de langue française. »

- Nous avons déterminé que le Manitoba (représenté par le ministre de l'Enseignement postsecondaire et de la formation professionnelle) n'a pas participé à l'attribution des contrats, contrairement à ce qui était stipulé dans l'Entente. C'est plutôt le Collège qui a eu la responsabilité de gérer tous les aspects du projet, y compris la passation de tous les contrats.
- Nous avons constaté que l'architecte et le gestionnaire du projet n'avaient pas été choisis par appel d'offres. De plus, nous avons constaté qu'aucun appel d'offres n'a été publié dans les journaux pour les travaux en sous-traitance, comme le stipulait l'Entente. La direction du Collège nous a informés que:
  - L'architecte du projet a été sélectionné en fonction de ses compétences professionnelles et de son expérience, de ses liens avec le Collège (ancien élève et donateur) et de ses travaux précédents avec le Collège, qui avaient été jugés satisfaisants;
  - Le gestionnaire de projet a été sélectionné en fonction de ses travaux précédents, qui avaient été jugés satisfaisants, de sa capacité à communiquer en français et de ses honoraires, que la direction estimait raisonnable;
  - Bien que les sous-traitants aient été sélectionnés dans le cadre d'un processus de mise en concurrence, les plans du projet ont été affichés à la Winnipeg Construction Association plutôt que d'être publiés dans les journaux.

Conclusion

- Étant donné que le Collège n'a pas procédé à des appels d'offres, comme l'exige l'Entente auxiliaire relative au projet d'immobilisation du Centre étudiant du Collège de Saint-Boniface, il ne peut démontrer qu'il a obtenu la meilleure valeur pour les services rendus. L'absence d'appels d'offres ou d'un autre processus concurrentiel dans les cas de dépenses importantes peut entraîner la perception qu'une situation est injuste ou qu'un traitement privilégié a été accordé aux fournisseurs sélectionnés.

3.3 INFORMATION COMMUNIQUÉE AU PUBLIC

Observations

- Le Collège ne tient pas d'assemblée annuelle publique, ne produit pas de rapport annuel et ne rend pas accessible au grand public ses états financiers vérifiés ni d'autres informations redditionnelles, directement ou sur son site Web.
- Nous avons remarqué que plusieurs universités et collèges au Manitoba mettent ce type d'information à la disposition du public, soit sous forme

de documents imprimés, soit dans leur site Web, ce qui contribue à la transparence de leurs activités et améliore la reddition de comptes au public.

- L'article 24 de la *Loi sur le Conseil de l'enseignement postsecondaire* stipule que chaque établissement d'enseignement postsecondaire doit soumettre au CEP et au Ministre, à la fin de chaque exercice, un rapport annuel sur ses activités, accompagné d'états financiers vérifiés, et que le Ministre doit présenter ces rapports à l'Assemblée législative. Nous avons constaté que cet article n'a pas été respecté dans le cas du Collège.
- L'Université du Manitoba, l'Université de Winnipeg et l'Université de Brandon, de même que le Collège Red River, le Collège communautaire Assiniboine et le Collège communautaire Keewatin, sont, à titre d'« organisme d'éducation », assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP). En vertu de cette loi, le public peut demander à ces établissements un accès à un vaste éventail d'information. Le Collège n'est pas expressément nommé dans la *Loi;* la direction du Collège est d'avis que la LAIPVP ne s'applique pas à leur établissement.

Conclusions

- En tant que bénéficiaire d'importants fonds publics et tel que le stipule l'article 24 de la *Loi sur le Conseil de l'enseignement postsecondaire*, nous nous attentions à ce que le Collège produise des documents redditionnels, tels que des rapports annuels comprenant de l'information financière, qu'il mettrait à la disposition du public afin de montrer que les fonds publics sont utilisés à bon escient. Nous nous attendions également à ce que le CEP s'assure que le rapport annuel du Collège ait été déposé. En ne respectant pas les dispositions de la *Loi*, le Collège et le CEP ont empêché les députés de l'Assemblée législative d'assumer leur responsabilité de surveillance.
- Étant donné que l'information redditionnelle n'est pas, en général, mise à la disposition du public et que le Collège n'est pas expressément nommé dans la LAIPVP, les parties intéressées par le Collège n'étaient pas vraiment en mesure d'évaluer son rendement opérationnel.

4.0 Environnement de contrôle de gestion

Au cours de notre examen, nous avons examiné les secteurs financiers suivants en vue de déterminer la pertinence des contrôles de gestion :

Section 4.1 — Opérations financières avec des parties apparentées
Section 4.2 — Politique et procédure d'achat
Section 4.3 — Utilisation des cartes de crédit du Collège
Section 4.4 — Dépenses remboursables

4.1 OPÉRATIONS FINANCIÈRES AVEC DES PARTIES APPARENTÉES

Observations

- Nous avons noté des cas d'opérations financières qui auraient dû être traitées avec plus de soin pour éviter les soupçons de conflit d'intérêt et de traitement privilégié. Nous les présentons ci-après.

Contrats avec des parties apparentées

1. Agent de recrutement en France

   - En 1998, un parent d'un cadre supérieur a conclu une entente avec le Collège en vue d'agir à titre d'agent de recrutement en France. La direction du Collège nous a informés qu'elle avait choisi cette personne parce qu'elle était un ancien élève du Collège, qu'elle avait une connaissance approfondie des programmes, qu'elle possédait des compétences en marketing, et qu'elle avait établi des contacts personnels en France qui seraient avantageux pour les activités de recrutement.

   - Nous n'avons rien trouvé qui puisse laisser croire que le cadre supérieur a pris directement part à la décision ou aux négociations portant sur les conditions d'embauche. Le Bureau des gouverneurs et la direction du Collège étaient au courant de la relation.

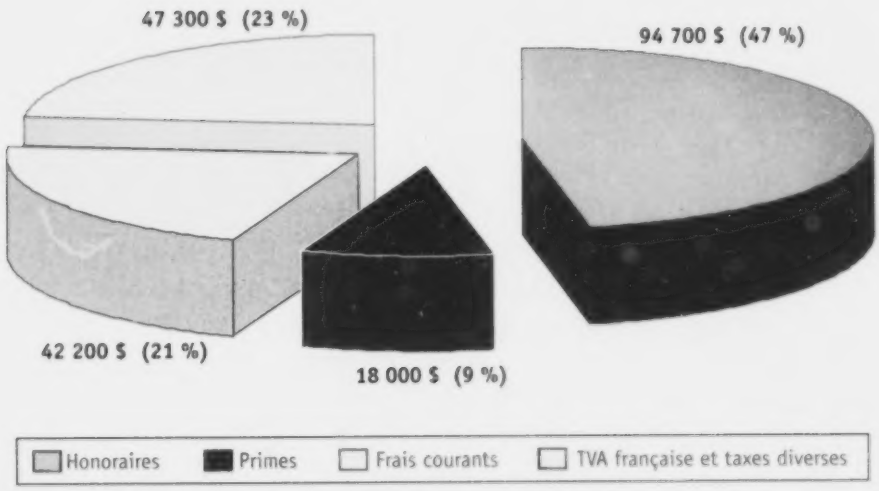
   - Nous avons constaté que le Collège n'a pas signé de contrat qui aurait établi la nature de la relation avec l'agent, les attentes liées au rendement et le taux de rémunération. Les versements étaient donc approuvés sur la base d'accords verbaux et/ou de « budgets » envoyés par courriels.

   - Le Collège a versé à l'agent, à l'automne de chacune des trois dernières années, une avance comprenant les coûts totaux estimatifs des services de recrutement (50 000 $), avant même qu'un seul service de recrutement ait été rendu. À la fin de la période annuelle de recrutement, l'agent remettait au Collège un sommaire de ses heures travaillées et de ses frais courants. L'agent déduisait le montant de l'avance qu'il avait reçue et demandait le versement du solde impayé. Au cours des quatre dernières années, le Collège n'a pas demandé de rapports détaillés pour les heures facturées ni les reçus à l'appui des frais courants. En outre, le Collège n'a pas vérifié les calculs de l'agent relativement au versement des primes ni contesté son calcul des taxes française. En raison d'une administration et d'une gestion inappropriées de ces opérations par le Collège, nous estimons que celui-ci a versé, au cours des quatre ans, un excédent d'environ 24 000 $ en impôts ou taxes et de 2 000 $ en frais divers.

- La pièce 5 présente une analyse du montant total de 202 200 $ versé à l'agent de recrutement en France. L'analyse porte sur la période du 1er avril 1997 au 31 mars 2002.

PIÈCE 5

Analyse des montants versés à l'agent de recrutement en France (202 200 $ au 31 mars 2002)



2. Artiste contractuel

- En 2001, un cadre supérieur a conclu un contrat avec un artiste, qui était au paravant une personne apparentée, afin qu'il produise un certain nombre d'illustrations destinées à un livre que le Collège se préparait à publier pour un projet de levée de fonds. Les illustrations ont été commandées sans appel d'offres concurrentiel.
- Le cadre supérieur était directement responsable de la négociation des honoraires de l'artiste, qui a reçu 19 000 $ pour son travail.

Utilisation des ressources du Collège au profit d'un parent

- En 1999, les ressources du centre Éducatique ont été utilisées pour produire un CD-ROM destiné à promouvoir une compagnie théâtrale, en France, qui était associée à l'agent de recrutement. Bien que le Collège ait reçu un paiement pour la production du CD-ROM, le montant reçu ne couvrait pas les frais de déplacement et les autres coûts liés à la production du CD-ROM.
- En 2000, les ressources du centre Éducatique ont été utilisées pour produire un DVD d'une pièce de théâtre pour enfants de la même compagnie théâtrale. Aucune rémunération n'a été obtenue pour la production du DVD.

- En ce qui concerne les deux opérations précédentes, aucun document justificatif, que ce soit un contrat ou un registre de production, n'était disponible pour notre examen.

Conclusion

- En tant que bénéficiaire de fonds publics, le Collège aurait dû être plus prudent afin d'éviter les soupçons de conflit d'intérêt ou de traitement privilégié avec des parties apparentées. Sans une documentation suffisante pour montrer que ces opérations étaient sans lien de dépendance, le Collège s'exposait à ce type d'allégations.

4.2 POLITIQUE ET PROCÉDURES D'ACHAT

Observations

- Au moment de l'examen, il n'y avait aucune politique ou procédure d'achat en place au Collège.
- Le Collège achète pour environ 4,8 millions de dollars de biens et de services tous les ans, mais n'a pas recours à des appels d'offres officiels ou à d'autres processus concurrentiels. Les fournisseurs de biens et de services étaient souvent sélectionnés en fonction d'expériences antécédentes positives, de préférences personnelles, de leurs relations établies avec le Collège (p. ex. d'anciens élèves), de leur capacité à communiquer en français ou du soutien qu'ils fournissent à la communauté locale.
- Bien que certains directeurs aient indiqué qu'ils recevaient des soumissions concurrentielles par téléphone ou via Internet, il n'y avait aucun registre ou document à l'appui de ce processus.
- Le Collège ne satisfaisait pas aux exigences de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI). En 1998, le CEP a publié une directive générale relative aux achats destinée à tous les établissements d'enseignement postsecondaire. La directive rappelait aux collèges et aux universités de se conformer aux exigences de l'ACI en matière d'achats. L'ACI est un [traduction] « *cadre qui vise à assurer l'égalité d'accès à l'approvisionnement pour tous les fournisseurs canadiens* ». Depuis le 1er juillet 1999, tous les achats de biens et services supérieurs à 100 000 $ et les projets de construction d'une valeur de plus de 250 000 $ doivent faire l'objet d'un processus national d'appel d'offres. Tous les établissements d'enseignement postsecondaire ont été informés qu'ils pouvaient afficher et distribuer gratuitement des appels d'offres sur le système MERX, un système d'appels d'offres électroniques sur Internet.

Conclusion

- Sans une politique et des procédures d'achat officielles, et en l'absence de processus documenté d'appel d'offres, le Collège n'est pas en mesure de démontrer qu'il a obtenu la meilleure valeur pour les biens et les services qu'il s'est procuré.

4.3 UTILISATION DES CARTES DE CRÉDIT DU COLLÈGE

Observations

- Au moment de l'examen, le Collège n'avait pas de politique ni de procédures officielles écrites relativement à l'utilisation des cartes de crédit. Le Collège utilise les cartes de crédit de deux sociétés: VISA et enRoute. Au mois de mars 2002, les membres du personnel avaient 5 cartes VISA et 11 cartes enRoute.

- Un total de 146 300 $, portant sur la période du 1er avril 1999 au 31 mars 2002, a été facturé par VISA pour 7 cartes de crédit. Nous avons constaté que le compte d'un des directeurs représentait 77 % du montant total des factures VISA du Collège. Les factures VISA de ce directeur totalisaient un montant de 112 800 $ sur une période de trois ans, soit du 1er avril 1999 au 31 mars 2002.

    - En plus de ses dépenses liées aux déplacements et aux repas, ce directeur a utilisé la carte VISA pour acheter des fournitures de bureau, des logiciels informatiques, du matériel, des livres et des magazines (43 800 $) qui auraient pu être acquis par les processus courants du Collège.

    - Nous avons également constaté que, pour 37 % de ces dépenses (41 800 $), il n'y avait aucun reçu original à l'appui et que, pour 8 % d'entre elles (8 900 $), seuls des bordereaux d'achat à crédit plutôt que des reçus originaux appuyaient les dépenses. Nous n'avons rien trouvé qui puisse laisser croire que le Collège a contesté les dépenses sans pièces justificatives avant d'effectuer le remboursement.

    - Le directeur a également utilisé la carte de crédit VISA du Collège pour obtenir six avances de fonds d'une valeur totale de 3 000 $. Aucun autre détenteur de carte VISA ou enRoute du Collège n'a utilisé sa carte à cette fin. Nous avons constaté un cas où des dépenses liées à une avance de fonds de 700 $ avaient été incluses par la suite dans une demande de remboursement des dépenses faites par ce directeur. Comme le Collège ne disposait d'aucun système pour comptabiliser les avances de fonds obtenues par carte de crédit et en faire le suivi, il n'a pas vu que ces dépenses avaient été payées par l'avance de fonds et les a remboursées par erreur. Lorsque le Bureau du vérificateur général a avisé le Collège de cette erreur, celui-ci a exigé et obtenu du directeur les fonds payés en trop.

- Un total de 221 200 $, portant sur la période du 1er avril 1999 au 31 mars 2002, a été facturé par enRoute pour 14 cartes de crédit. Nous avons examiné les dépenses de 6 directeurs, qui totalisaient 165 500 $ (75 % des dépenses totales), et nous avons constaté que, sur ce montant, des dépenses totalisant 129 700 $ (78 %) étaient appuyées par des reçus, alors que d'autres totalisant 35 800 $ (22 %) ne l'étaient pas. Parmi les dépenses non appuyées par des pièces justificatives, 23 700 $ (66 %) représentaient des achats de billets d'avion et d'autres achats connexes, 7 800 $ (22 %), des réservations de chambres d'hôtel, et 3 800 $ (11 %), des frais de repas.

- Un des cadres supérieurs n'a pas fourni, de manière générale, de reçus pour appuyer ses dépenses portées sur la carte enRoute. Sur les 18 000 $ de dépenses que ce cadre a fait porter sur sa carte, seules des dépenses totalisant 2 600 $ (14 %) étaient appuyées par des reçus. Des frais de repas totalisant 2 600 $ et des frais de réservation de chambre d'hôtel totalisant 6 000 $ n'étaient pas appuyés par des pièces justificatives. Nous n'avons rien trouvé qui puisse laisser croire que le Collège a contesté les dépenses non appuyées par des pièces justificatives avant de les rembourser.

Conclusion

- En l'absence de politique et de procédures officielles relatives à l'utilisation des cartes de crédit, et en ne s'assurant pas que tous les achats et les avances de fonds portés sur les cartes de crédit étaient examinés et appuyés par des pièces justificatives, le Collège augmentait de façon injustifiée le risque que des dépenses inappropriées soient effectuées sans qu'elles soient détectées.

4.4 DÉPENSES REMBOURSABLES

Observations

- Au moment de l'examen, le Collège n'avait pas de politique ni de procédures écrites relativement aux dépenses remboursables, ni de directive visant les indemnités de repas et les frais de déplacement. Il arrive que les membres du personnel du Collège paient pour des biens et des services liés au travail, comme certains repas, et demandent, plus tard, un remboursement de ces dépenses.

- Nous avons sélectionné un échantillon de demandes de remboursement datées du 1er avril 1998 au 31 mars 2002, pour 17 employés du Collège, y compris des membres de la haute direction, totalisant 100 900 $. Nous avons déterminé que 72 % (73 000 $) des demandes de remboursement de notre échantillon étaient appuyées par des reçus appropriés. Le restant des dépenses, soit 28 % (27 900 $), ne l'étaient pas :

  - Des dépenses totalisant 14 600 $ (15 %) étaient appuyées par des photocopies de reçus plutôt que par des reçus originaux;
  - Des dépenses totalisant 6 800 $ (7 %) étaient appuyées par des bordereaux de carte de crédit plutôt que par des reçus originaux;
  - Des dépenses totalisant 6 500 $ (6 %) n'étaient appuyées par aucune pièce justificative.

- Un des cadres supérieurs s'est fait rembourser, au moyen des formulaires de demande de remboursement, des dépenses relativement élevées, telles que des meubles pour les logements des étudiants et pour le Collège, qui auraient pu être facturées directement au Collège. Les demandes de remboursement de ce cadre représentaient 43 % (43 100 $) des demandes totales de notre échantillon, et elles étaient beaucoup plus élevées que celles du Recteur ou de tout autre cadre supérieur.

- Le Collège n'a pas établi, à l'égard des frais de déplacement ou de repas, d'indemnité quotidienne ou d'autres directives, qui auraient aidé la direction à déterminer la pertinence des demandes et la nécessité des pièces justificatives. Par conséquent, les examens et les approbations des demandes étaient subjectifs. Notre examen a relevé plusieurs exemples de dépenses qui auraient habituellement été rejetées dans une organisation du secteur public.

Conclusion

- Nous sommes d'avis que le Collège n'a pas fourni de directives adéquates à la direction et au personnel relativement aux dépenses remboursables. En outre, en n'étant pas suffisamment vigilant dans l'examen et l'approbation des demandes de remboursement des dépenses, le Collège augmentait de façon injustifiée le risque que des dépenses inappropriées soient remboursées. La documentation, la communication et la surveillance de la conformité à la politique et aux procédures auraient amélioré les contrôles et aidé le Collège à montrer qu'il assure une bonne intendance des ressources.

5.0 Gestion des ressources humaines

Observations

- Au 31 mars 2002, le Collège avait 165 employés (équivalent temps plein), dont les salaires et les autres coûts connexes totalisaient environ 66 % (9,8 millions $) des dépenses totales du Collège.
- Le Collège gère trois conventions collectives, qui touchaient le personnel de soutien, les professeurs et les professeurs universitaires. Il a négocié des ententes de cinq ans, en vigueur depuis 1999, avec chacun des trois syndicats. Nous avons examiné les conventions actuelles et les conventions précédentes, et nous avons constaté que d'importants changements avaient été intégrés aux nouvelles conventions. Les nouvelles dispositions de ces ententes augmentent considérablement leur complexité, ce qui exigera une plus grande participation de la direction afin d'assurer le respect des conventions.
- Les exigences relatives aux évaluations de rendement ont été établies dans les conventions collectives actuelles. Les évaluations des professeurs et des professeurs universitaires sont fondées principalement sur les formulaires d'évaluation des cours remplis par les étudiants. Selon des discussions tenues avec les directeurs et le personnel et un examen de la documentation disponible, nous avons déterminé que les évaluations de rendement étaient effectuées conformément aux conventions collectives.
- Le Collège ne dispose pas d'un manuel de politiques et de procédures pour guider la direction et les employés. Il n'a pas non plus d'employé qui est chargé expressément des ressources humaines parmi son personnel; cette

fonction est actuellement sous la responsabilité du directeur des Finances et des Ressources humaines.

- Les activités liées aux ressources humaines, comme les examens de rendement, l'embauche et les mesures disciplinaires, sont gérées quotidiennement par chaque directeur. Les directeurs nous ont dit que l'aide d'un spécialiste des ressources humaines leur serait bien utile. Le Collège avait prévu des fonds pour ce poste dans son budget de l'exercice terminé le 31 mars 2000. Il n'avait toujours pas entrepris de démarche afin de doter ce poste.

- Au cours de notre examen, nous avons été informés que des plaintes pour harcèlement et autres comportements répréhensibles avaient déjà été logées. Nous avons constaté que les directeurs à qui les plaintes avaient été soumises gardaient des notes personnelles sur la nature des plaintes et sur les mesures prises pour résoudre les problèmes. Nous avons également été avisés qu'une documentation portant sur les plaintes était conservée dans des dossiers gardés en lieu sûr dans un endroit central. Toutefois, nous avons appris plus tard que ces dossiers n'existaient pas. Par conséquent, nous n'avons pu déterminer le nombre, la nature ou le règlement final des supposées plaintes.

- Au cours de l'examen, des préoccupations ont été exprimées concernant l'embauche inappropriée d'étudiants dans un secteur particulier du Collège. Bien que notre examen n'ait pu prouver le bien-fondé de ces préoccupations, nous avons constaté que le Collège ne suivait pas toujours une procédure d'embauche officielle des étudiants.

Conclusions

- Le manque de politique et de procédures écrites en matière de ressources humaines et l'absence de spécialiste attitré pour les ressources humaines augmentent le risque que les mesures prises à l'égard des problèmes liés aux ressources humaines qui surviennent au Collège soient incomplètes et inappropriées. En outre, les pratiques d'embauche d'étudiants dans un secteur particulier du Collège peuvent être à l'origine de la perception que l'accès aux possibilités d'emploi du Collège n'est pas équitable, ce qui aurait pu être évité si des procédures officielles et uniformément appliquées étaient en place.

- Le Collège n'a pas été en mesure de nous fournir de documentation officielle portant sur les plaintes pour harcèlement. Nous sommes préoccupés par le fait que cette absence de documentation puisse nuire à la crédibilité du processus de règlement des plaintes. En outre, la documentation appropriée d'une plainte, qu'elle soit officielle ou non, pourrait faciliter l'établissement d'un mode de comportement dans le cas où une personne ferait l'objet de plaintes ultérieures.

6.0 Gouvernance assurée par le Bureau

Nous avons examiné les pratiques de gouvernance du Bureau des gouverneurs (le « Bureau ») du Collège. Notre travail consistait à examiner le règlement administratif, les procès-verbaux, les politiques et les procédures du Bureau. Nous avons examiné les activités du Bureau sur une période de trois ans, de septembre 1999 à juin 2002. Nous avons interrogé tous les membres actuels du Bureau, y compris le Recteur du Collège. Des changements dans la composition du Bureau se sont produits pendant l'examen; nous avons interrogé la plupart des membres sortants.

La gouvernance est le système de direction et de contrôle d'une organisation. Une gouvernance d'entreprise efficace repose sur quatre piliers :

1. **L'intendance** — À titre d'intendants, les membres des conseils d'administration (le Bureau des gouverneurs dans les cas du Collège) agissent au nom d'autres personnes et sont responsables du mandat et des ressources de l'organisation. Le conseil d'administration détient donc un pouvoir ultime sur l'ensemble des activités de l'organisation. Les conseils d'administration du secteur public ont donc l'obligation d'honorer la confiance que les citoyens ont placé en eux.

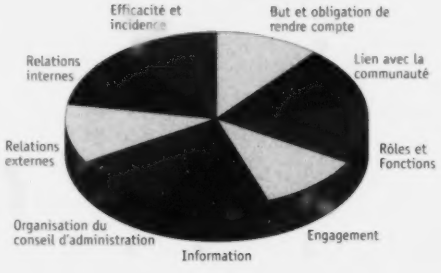
2. **Le leadership** — Un conseil d'administration joue le rôle de leader, et on s'attend à ce que ses membres reflètent les priorités et les valeurs de la communauté qu'ils représentent et de laquelle ils sont issus. Le leadership concerne la relation entre les administrateurs (ici les gouverneurs dans le cas du Collège) et les administrés. Par conséquent, un conseil d'administration doit établir des relations positives avec toutes les parties intéressées, assurer le respect des parties et développer un sentiment d'engagement.

3. **La responsabilité** — En raison de leurs responsabilités de fiduciaire, on s'attend à ce que les conseils d'administration gèrent les ressources de l'organisation de manière efficiente et efficace en vue de réaliser les objectifs visés. On s'attend à ce que les membres des conseils soient fiables, et que leur jugement soit influencé par des facteurs et des considérations appropriées, y compris la prise en compte des incidences de leurs décisions sur les autres. On s'attend également à ce qu'ils consacrent du temps et de l'énergie afin d'assurer une gouvernance adéquate.

4. **L'obligation de rendre compte** — Ce sont les conseils d'administration qui, en bout de ligne, sont responsables des actes de leur organisation. L'obligation de rendre compte est l'obligation de s'acquitter des responsabilités qui ont été conférées et qui ont des incidences importantes sur les autres. L'obligation de rendre compte exige que les conseils comprennent qui est responsable de quoi, quel rendement doit être atteint et quelle information est nécessaire pour assurer une prise de décisions appropriée.

Le BVG a élaboré un modèle de gouvernance fondé sur ces quatre piliers d'une bonne gouvernance et sur une étude des recherches et des perspectives les plus avancées en matière de gouvernance. Nous avons utilisé ce modèle comme référence pour effectuer notre examen. En général, plus un conseil respecte les caractéristiques du modèle, plus il est efficace.

Caractéristiques d'un conseil d'administration efficace*



Observations

- Le Bureau du Collège est composé de 12 membres, qui se rencontrent environ une fois par mois de septembre à juin. Sept membres du Bureau représentent un groupe communautaire particulier. Ces groupes sont : l'Archidiocèse de Saint-Boniface (2 membres), la Société franco-manitobaine (2 membres), l'Association des professeurs universitaires du Collège (1 membre), l'Association des professeurs de l'École technique et professionnelle (1 membre) et l'Association des étudiants du Collège de Saint-Boniface (1 membre). Quatre autres membres sont cooptés par le Bureau. Le Recteur du Collège siège également au Bureau à titre de membre votant. Les membres du Bureau ont un mandat de deux ans, qui peut être renouvelés indéfiniment. À l'heure actuelle, le membre le plus ancien du Bureau y siège depuis 12 ans.
- Les principaux bailleurs de fonds du Collège, les gouvernements provincial et fédéral, et l'Université du Manitoba, avec laquelle le Collège est affilié, ne sont pas représentés au sein du Bureau.
- Les membres du Bureau sont très engagés à l'égard du Collège, et ils nous ont informés qu'ils se sentaient d'abord tenus de rendre compte à la communauté francophone du Manitoba. On nous a dit que l'esprit d'équipe du Bureau est fort, et que les membres participent à part entière aux réunions. Notre examen des procès-verbaux du Bureau a montré que toutes les résolutions, sauf une, avaient été adoptées à l'unanimité.
- Le Collège n'a pas élaboré officiellement de plan stratégique général à long terme, et le Bureau n'a pas, à l'heure actuelle, de processus de planification stratégique en place. Nous avons constaté que, depuis 1998, le Bureau n'a pas tenu de séance de planification pour traiter spécifiquement des questions stratégiques. La direction du Collège prépare toutefois un plan d'affaires annuel, qu'elle soumet à l'approbation du Bureau. La section 3.2.1 du présent rapport présente en détail les résultats de notre examen du plan d'affaires 2002 du Collège.
- La haute direction du Collège présente habituellement l'information au Bureau sous forme orale. Celui-ci reçoit les présentations des secteurs opérationnels selon un calendrier annuel déterminé à l'avance. Les rapports officiels écrits, qui contiennent une analyse des possibilités et de leurs incidences financières, de même que l'information sur le rendement, qui comprend des indicateurs financiers et non financiers, ne sont

généralement pas fournis au Bureau. Pourtant, la majorité des membres du Bureau nous ont dit qu'ils étaient satisfaits de l'information qu'ils recevaient, et qu'ils devaient rarement demander plus d'information pour prendre leurs décisions.

- La majorité des membres du Bureau nous ont dit que le Bureau fonctionnait efficacement dans son rôle de Bureau « stratégique » qui n'avait pas à gérer le fonctionnement quotidien du Collège. Notre examen des procès-verbaux du Bureau a montré que, au cours des trois dernières années, une seule politique avait été approuvée par le Bureau en 2002. Lorsque nous les avons interrogés à ce sujet, la plupart des membres du Bureau nous ont dit qu'ils étaient satisfaits des politiques opérationnelles et des procédures connexes actuellement en place au Collège, que l'on pouvait obtenir à l'Administration. Comme nous l'avons indiqué à la section 4 du présent rapport, le Collège n'a pas beaucoup de politiques et de procédures opérationnelles, et il se fit à un environnement de contrôlé de gestion informelle.
- Deux membres du Bureau représente ce dernier au Conseil de direction des études (CDE). Le CDE agit comme un sénat universitaire. Il oriente et dirige les programmes de cours et le programme d'études du Collège. Comme le Bureau a la responsabilité générale et ultime des affaires financières et administratives du Collège, c'est lui qui, en bout de ligne, approuve les programmes et l'orientation stratégique du Collège. Puisque l'évaluation de l'orientation et des programmes scolaires ne faisait pas partie de l'examen, nous n'avons pas évalué le fonctionnement du CDE.
- Bien que le Bureau ait créé trois comités permanents (le Comité exécutif, le Comité des finances et le Comité du personnel), la plupart des questions sont traitées par tous les membres du Bureau. Les membres du Comité des finances se réunissent régulièrement environ trois à quatre fois par an. Les comités se réunissent « au besoin » et habituellement après la réunion du Bureau. Notre examen a révélé que le Comité exécutif n'a pas tenu de réunion depuis 1999, et le Comité du personnel a tenu deux très brèves réunions en 2002. En outre, des comités ad hoc sont créés par le Bureau, au besoin, pour traiter de questions particulières.
- Notre examen a montré que le Bureau n'avait pas établi de comité de vérification. Bien que le Comité des finances rencontre les vérificateurs externes une fois l'an pour recevoir les états financiers vérifiés et prendre connaissance de l'opinion du vérificateur, il n'exécute pas les autres fonctions courantes d'un comité de vérification, notamment rencontrer le vérificateur externe avant la vérification en vue de connaître l'étendue de la vérification, assurer l'intégrité des systèmes de contrôle financier interne et de gestion de l'information ainsi que la conformité aux lois et règlements. À l'heure actuelle, le Comité des finances n'a pas de membre ayant une expertise particulière en finances.
- La majorité des membres du Bureau nous ont dit qu'ils faisaient confiance à la direction du Collège, et qu'ils étaient très satisfaits de ses décisions et du fonctionnement actuel de l'organisation. Nous avons constaté que le

Recteur doit rendre compte directement au Bureau, alors que tous les autres cadres supérieurs relèvent du Recteur. Le Bureau évalue officiellement le rendement du Recteur tous les cinq ans. Les dépenses du Recteur ne sont pas soumises à l'approbation du Bureau (ou au Comité des finances). C'est le directeur des Finances et des Ressources humaines qui approuve les dépenses du Recteur.

- Le rendement du Bureau n'a pas fait l'objet d'évaluation depuis 1994. Nous avons constaté qu'à la suite de l'évaluation de 1994, le Bureau a mis en place un processus d'orientation officiel pour aider les nouveaux membres à se familiariser avec le Collège et le Bureau. Les membres du Bureau apprécient le processus, qui constitue un exemple des améliorations qui peuvent être apportées au fonctionnement du Bureau à la suite d'un processus d'évaluation efficace. Notre examen a de plus montré qu'aucune formation ou aucun perfectionnement en particulier n'est fourni aux membres au cours de leur mandat.

Conclusion

- En tant qu'autorité ultime d'une organisation, un conseil d'administration assume les responsabilités et la reddition de comptes à l'égard du mandat et des objectifs de l'organisation, de même que les responsabilités de surveillance des actes de l'organisation. L'absence d'un plan stratégique efficace pour le Collège et le manque d'engagement du Bureau dans la planification stratégique sont préoccupants. Les constatations présentées dans d'autres sections du présent rapport indiquent que la qualité de l'information sur le rendement et de l'information financière fournies au Bureau, en plus de la nature spontanée actuelle de l'environnement de contrôle de gestion du Collège, n'améliore pas la capacité du Bureau à évaluer le rendement opérationnel et de celui de la direction. Des améliorations doivent être apportées aux responsabilités de contrôle et de surveillance du Bureau pour qu'il constitue un mécanisme de reddition de comptes efficace.

7.0 Recrutement des étudiants étrangers

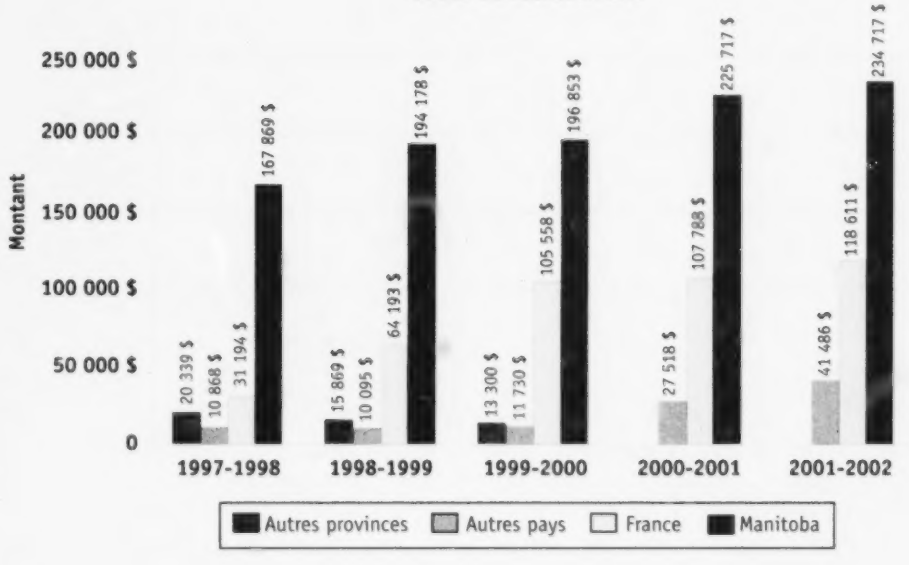
Observations

- Attirer les étudiants étrangers constitue une orientation stratégique importante pour le Collège, et les ressources engagées sont considérées comme un investissement à long terme. La direction du Collège nous a dit que la principale raison qui motive la présence des étudiants étrangers est l'élargissement de l'expérience d'apprentissage de tous les étudiants du Collège, qui sont ainsi exposés à diverses idées et pratiques propres à d'autres cultures. Le recrutement des étudiants français visait une plus grande reconnaissance du Collège à l'échelle internationale. Ce point de vue est partagé par le Bureau des gouverneurs, qui soutien les initiatives de recrutement international. Les droits de scolarité des étudiants internationaux sont plus élevés que ceux des étudiants canadiens.

- Au cours de l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1998, le Collège a entrepris un programme de recrutement actif en France. Après un départ modeste mais réussi, le programme s'est étendu au Mali et au Sénégal pendant l'exercice terminé le 31 mars 2000. Au cours de l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 2002, l'effectif étudiant comprenait 21 étudiants de France, 17 du Mali, 4 du Sénégal et 25 de 14 autres pays.
- La direction du Collège est d'avis que le programme de recrutement des étudiants étrangers est un succès, et qu'il est rentable. Toutefois, le Collège n'a pas de plan stratégique intégré pour le recrutement des étudiants étrangers, ni aucune documentation portant sur des évaluations ou des analyses de rendement des activités de recrutement. Par exemple, le Collège n'a pas calculé le coût moyen de recrutement d'un étudiant étranger, ni effectué d'analyses différentielles des coûts de recrutement des étudiants étrangers comparativement aux revenus tirés des droits de scolarité en vue de déterminer si les revenus supplémentaires couvraient les coûts de recrutement.
- La pièce 6 montre une analyse des coûts de recrutement que nous avons effectuée. Le pourcentage des coûts de recrutement à l'étranger est passé de 18 % des coûts totaux de recrutement pendant l'exercice terminé le 31 mars 1998 à 41 % pendant l'exercice terminé le 31 mars 2002, reflétant l'engagement croissant du Collège à recruter des étudiants à l'extérieur Manitoba.

PIÈCE 6

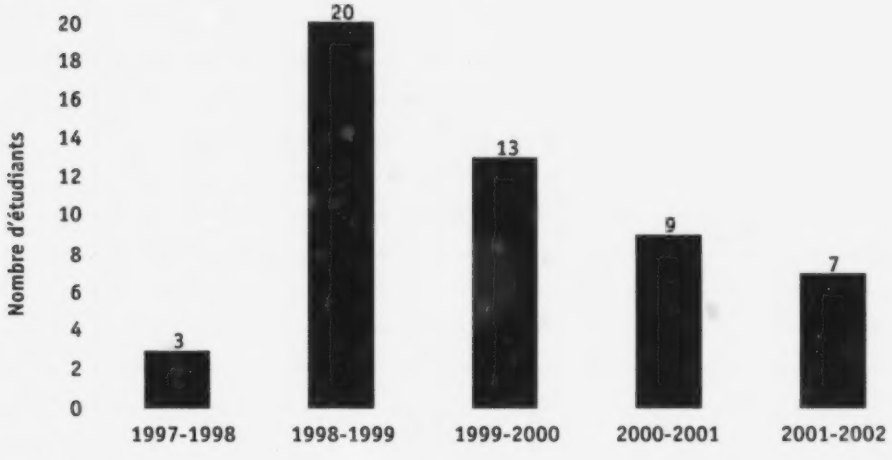
Coûts de recrutement



- La direction du Collège nous a informé que, pour diverses raisons, elle avait besoin d'un agent de recrutement spécialement attitré pour la France. Puisque le Collège avait entrepris des activités de recrutement en France sans évaluer officiellement d'autres stratégies, nous avons examiné en détail les activités et les coûts liés au recrutement en France. Comme le montre la pièce 7, au cours de la première année de recrutement actif en France (exercice terminé le 31 mars 1998), le Collège a inscrit trois étudiants. L'année suivante a connu une augmentation importante: 20 étudiants supplémentaires se sont inscrits. Dans les années qui ont suivi, nous avons constaté que le nombre d'inscriptions des étudiants français avait diminué de façon constante, bien que les coûts de recrutement continuaient d'augmenter (Voir la pièce 6).

PIÈCE 7

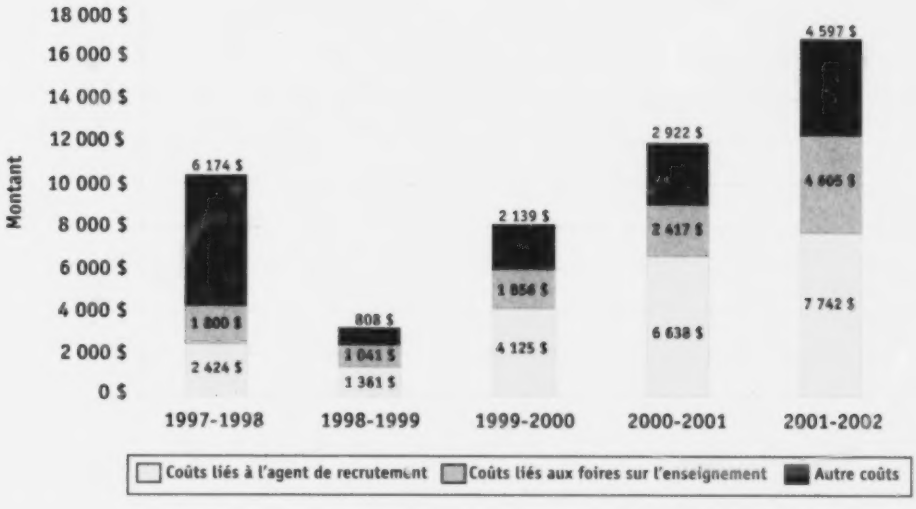
Nombre d'étudiants recrutés en France



- Comme le montre la pièce 8, l'augmentation des coûts de recrutement associés à la baisse du nombre d'étudiants recrutés a entraîné une forte hausse du coût de recrutement par étudiant. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1999, la meilleure année pour le recrutement des étudiants français (20 étudiants), le coût moyen par étudiant était de 3 210 $ (coût total de 64 193 $ pour 20 étudiants). Pour l'exercice qui a pris fin le 31 mars 2002, lorsque 7 étudiants seulement ont été recrutés, le coût moyen par étudiant a grimpé à 16 944 $ (coût total de 118 611 $ pour 7 étudiants).

PIÈCE 8

Coûts de recrutement par étudiant - France



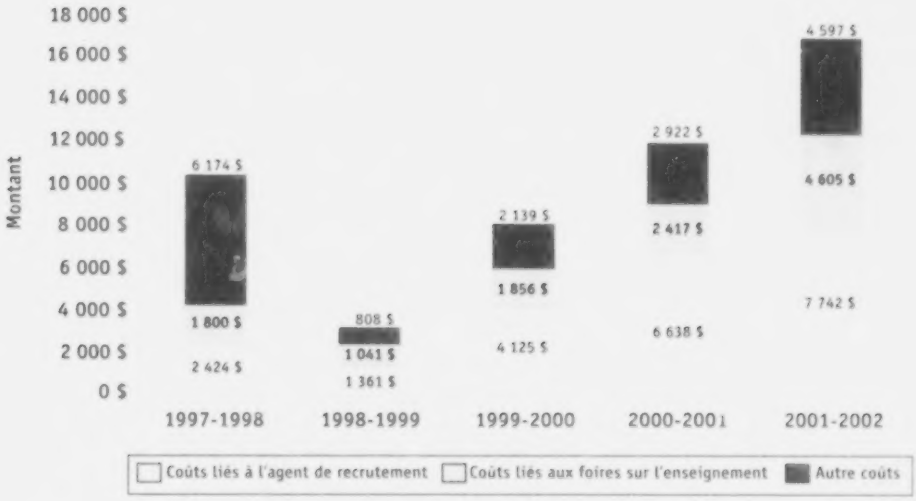
- En raison des coûts élevés du recrutement par étudiant français, les droits de scolarité totaux estimatifs des étudiants recrutés, pour les exercices terminés le 31 mars 2001 et le 31 mars 2002, n'ont pas couvert les coûts des activités de recrutement. Les coûts ont excédé les droits de scolarité totaux prévus de 9 700 $ et de 17 200 $ respectivement.
- Les paiements à l'agent de recrutement en France étaient fondés sur le nombre d'heures travaillées et sur les frais courants, indépendamment du nombre d'étudiants recrutés. En outre, une prime lui est également versée tous les ans pour chaque étudiant qui poursuit ses études au Collège. Du 1er avril 1997 au 31 mars 2002, le Collège a versé un total de 202 200 $ à son agent en France pour le recrutement de 52 étudiants (coût moyen de 3 890 $ par étudiant).
- Nous avons examiner les pratiques d'autres établissements d'enseignement qui utilisent des agents de recrutement, et nous avons constaté que la plupart des agents travaillent moyennant une commission: habituellement 15 % des droits de scolarité de la première année des étudiants recrutés. Si le Collège avait ainsi rémunéré son agent en France, il aurait payé entre 720 $ et 1 650 $ par étudiant, primes comprises. À notre avis, en utilisant cette méthode, le Collège aurait pu réduire ses coûts totaux de recrutement d'environ 116 000 $ pendant la période de 5 ans.

Conclusion

- Le programme de recrutement des étudiants étrangers du Collège n'a pas été administré adéquatement, ce qui a peut-être contribué à rendre les coûts de recrutement pour la France excessifs. L'absence de plan intégré et de mesures de rendement connexes a empêché le Collège d'évaluer les réalisations de son programme de recrutement et d'assurer une utilisation

PIÈCE 8

Coûts de recrutement par étudiant - France



- En raison des coûts élevés du recrutement par étudiant français, les droits de scolarité totaux estimatifs des étudiants recrutés, pour les exercices terminés le 31 mars 2001 et le 31 mars 2002, n'ont pas couvert les coûts des activités de recrutement. Les coûts ont excédé les droits de scolarité totaux prévus de 9 700 $ et de 17 200 $ respectivement.
- Les paiements à l'agent de recrutement en France étaient fondés sur le nombre d'heures travaillées et sur les frais courants, indépendamment du nombre d'étudiants recrutés. En outre, une prime lui est également versée tous les ans pour chaque étudiant qui poursuit ses études au Collège. Du 1er avril 1997 au 31 mars 2002, le Collège a versé un total de 202 200 $ à son agent en France pour le recrutement de 52 étudiants (coût moyen de 3 890 $ par étudiant).
- Nous avons examiner les pratiques d'autres établissements d'enseignement qui utilisent des agents de recrutement, et nous avons constaté que la plupart des agents travaillent moyennant une commission: habituellement 15 % des droits de scolarité de la première année des étudiants recrutés. Si le Collège avait ainsi rémunéré son agent en France, il aurait payé entre 720 $ et 1 650 $ par étudiant, primes comprises. À notre avis, en utilisant cette méthode, le Collège aurait pu réduire ses coûts totaux de recrutement d'environ 116 000 $ pendant la période de 5 ans.

Conclusion

- Le programme de recrutement des étudiants étrangers du Collège n'a pas été administré adéquatement, ce qui a peut-être contribué à rendre les coûts de recrutement pour la France excessifs. L'absence de plan intégré et de mesures de rendement connexes a empêché le Collège d'évaluer les réalisations de son programme de recrutement et d'assurer une utilisation

efficace des ressources du Collège. Sans critère de référence, comme le coût moyen par étudiant, des comparaisons avec d'autres établissements ou d'autres analyses critiques documentées, la direction semble s'être fiée à son instinct pour évaluer le succès du programme.

8.0 Activités du centre Éducatique

Observations

- En 1996, le Collège a soumis une proposition de financement au ministère de l'Enseignement postsecondaire et de la formation professionnelle visant la création d'un service Éducatique de pointe au Collège. Ce document comportait 10 objectifs précis pour le programme, notamment:
  - promouvoir l'autoformation sur les technologies auprès du personnel, des étudiants et de la communauté;
  - entreprendre des projets novateurs;
  - donner de l'information sur les nouvelles technologies;
  - contribuer au développement économique du Manitoba.
- En 1997, le centre Éducatique (le « Centre ») commençait à offrir des services de production multimédia de pointe au personnel et aux étudiants du Collège ainsi qu'à la communauté. Le Centre, qui est l'un des services d'enseignement multimedia les plus avancés de la province, peut traiter pratiquement tout type de production, notamment sonore, vidéo, photographique de même que l'animation. Les productions peuvent également êtres présentées dans un certain nombre de formats, y compris sur CD-ROM, ruban magnétique et DVD. Le Centre, qui dispose de deux membres du personnel à temps plein, un directeur et un coordonnateur de projets, avait un budget d'exploitation de 333 000 $ pour l'exercice terminé le 31 mars 2002.
- Depuis l'instauration du programme, un certain nombres de changements ont eu lieu dans l'orientation et les activités du Centre. Au départ, le « personnel » des projets était constitué d'étudiants, qui étaient supervisés et formés par le directeur dans les diverses activités techniques requises par un projet. Aujourd'hui, pour les services de production, le Collège octroi des contrats, principalement avec des professionnels de la production indépendants, notamment des diplômés du programme Communication multimédia.
- Au début, le Centre recherchaient des productions commerciales, mais il se concentre maintenant sur la préparation de matériel pédagogique pour les professeurs et les professeurs universitaires du Collège ainsi que pour d'autres pédagogues francophones de la communauté.
- Le Collège n'a pas élaboré ni documenté de plan stratégique, de politique ou de procédure en matière de gestion de projet pour le Centre. Le directeur nous a fourni un document qui résumait quelques exigences de

base relativement à la gestion de projet, notamment la nécessité de passer des contrats, de prendre des notes aux réunions, d'établir des objectifs et des calendriers de production, de dresser des budgets et de donner une image de marque au produit ainsi que d'autres documents à l'appui. Nous avons examiné un échantillon de 10 dossiers de projets, et nous avons constaté que les exigences relatives à la gestion des projets n'avaient pas toujours été respectées. La plupart des dossiers contenaient une description du projet, seuls deux dossiers contenaient un contrat ou des notes des réunions. En outre, quatre dossiers ne comportaient pas de budget ni d'évidence d'image de marque du produit, et cinq dossiers n'avaient aucun calendrier de production.

- Même si le système comptable du Collège permettait la tenue des coûts des projets, notre examen a montré que les projets du Centre n'avaient pas tous été comptabilisés de façon appropriée dans les registres comptables. Le directeur nous a fourni une liste de 82 projets portant sur la période de 1977 à 2002, mais au 31 mars 2002, seuls 31 projets avaient été comptabilisés. On nous a informé que, dépendamment de la nature et du but des projets, certaines dépenses étaient comptabilisées dans les comptes de production du grand livre général qui avaient un solde non dépensé.

- Nous avons également examiné un certain nombre de projets commerciaux qui avaient exigé des déplacements à l'étranger. Voici les détails de cet examen :

    - En octobre 1999, le directeur et un adjoint à temps partiel se sont rendus en France afin de produire un CD-ROM promotionnel pour une compagnie théâtrale française associée à l'agent de recrutement du Collège. Bien qu'aucune facture n'ait été produite pour ce projet, le Collège a reçu de la compagnie théâtrale, en novembre 1999, une somme de 3 700 $ qu'il a considéré comme un paiement pour le projet. Nous avons examiné le CD-ROM, et nous avons constaté que l'image de marque du Collège ne paraissait ni sur le disque, ni sur l'emballage promotionnel. Le voyage a duré une douzaine de jours, et les frais de déplacement, qui ne comprennent pas les coûts de production, sont estimés à 6 900 $.

    - En mai 2000, le directeur et un employé contractuel se sont rendus dans certaines villes de France (Paris, Nice, Toulouse, Montpellier et Monaco) pour évaluer la possibilité d'établir une page Web commerciale faisant la promotion de la musique et des artistes français. Le contractuel avait été engagé pour élaborer la page Web et pour collaborer à sa promotion. À son retour au Canada, le directeur a mis le projet en veilleuse et a mis fin au contrat de l'employé en raison du manque d'intérêt de la communauté locale pour le projet. Le voyage a duré une quinzaine de jours et a coûté environ 8 400 $.

    - En novembre 2000, le directeur et un adjoint à temps partiel se sont rendus en France pour rencontrer un éditeur français dans le but de lui montrer un DVD interactif sur l'apprentissage des langues élaboré

par le Centre. Le DVD n'avait pas fait l'objet d'une commande: le directeur espérait que le DVD aiderait le Collège à obtenir du travail de l'éditeur. Toutefois, l'éditeur n'a pas manifesté d'intérêt à poursuivre le projet. Au cours de ce voyage, le directeur a également produit un DVD d'une pièce pour enfants pour la compagnie théâtrale associée à l'agent de recrutement. La compagnie théâtrale n'a pas été facturée pour ce projet, et le Collège n'a reçu aucun paiement. Nous avons examiné le DVD, et nous avons constaté que l'image de marque du Collège ne paraissait ni sur le disque, ni sur l'emballage promotionnel. Le voyage a duré une semaine et a coûté environ 7 200 $.

Conclusions

- Compte tenu que le Collège possède l'un des centres d'enseignement multimédia les plus sophistiqués de la province, un plan stratégique établissant les buts et les objectifs de production et comportant des objectifs de rendement mesurables aurait facilité l'examen des activités du centre par la direction, en lui procurant des points de repère avec lesquels elle aurait pu évaluer les résultats obtenus.
- Nous sommes préoccupés par le fait que le Collège n'utilise pas une méthode uniforme pour comptabiliser le coût des projets, ce qui pourrait entraîner des comptes de coûts inexacts, et par le fait que la direction puisse ne pas être informée des dépenses ou des revenus excédentaires des projets.
- La poursuite de projets internationaux incertains est plus coûteuse et risquée que l'élaboration de projets locaux, et la probabilité de rendement positif est moins grande pour le Collège. En ne s'assurant pas de disposer d'une documentation suffisante pour appuyer ses décisions à l'égard des projets internationaux et pour montrer que ces projets servent les meilleurs intérêts du Collège, la direction a augmenté de façon injustifiée le risque que les fonds du Collège soient dépensés de manière inappropriée.

9.0 Gestion et sécurité informatiques

Les Services informatiques du Collège a des dépenses annuelles d'environ 585 000 $. Il assure, pour le Collège, le soutien technique de plus de 1 200 comptes d'utilisateurs étudiants, 250 comptes d'utilisateurs employés et 330 ordinateurs.

L'objectif de notre examen des Services informatiques était de trouver, pour le Collège, des possibilités d'améliorer ses contrôles de sécurité informatique. Nous avons examiné les pratiques du Collège en matière d'informatique en fonction de normes reconnues du secteur, notamment celles qui sont élaborées par la Computer Security Division du National Institute of Standards and Technology (NIST), aux États-Unis, et qui sont définies dans la publication intitulée *An Introduction to Computer Security: The NIST Handbook, Special Publication 800-1*.

Nous avons examiné l'environnement de contrôle en fonction des aspects suivants:

Section 9.1 — Contrôles de gestion
Section 9.2 — Contrôles opérationnels
Section 9.3 — Contrôles techniques

9.1 CONTRÔLES DE GESTION

Les contrôles de gestion sont des moyens habituellement mis en place par la direction dans le cadre du programme de sécurité informatique de l'organisation. Ces contrôles mettent l'accent sur la gestion du programme de sécurité informatique et sur la gestion du risque, et comprennent une politique en matière de sécurité informatique. La gestion du risque consiste à évaluer le risque, à prendre des mesures afin de le réduire à un niveau acceptable et à maintenir ce niveau. La gestion du risque en matière de sécurité informatique traite des risques qui découlent de l'utilisation de l'informatique par une organisation.

Observations

- Les Services informatiques n'ont pas rédigé de plan stratégique ou de plan d'affaires pour cette activité.
- Les Services informatiques ont élaboré une politique générale en matière d'informatique qui définit l'utilisation acceptable des ordinateurs du Collège, notamment le respect des droits d'auteur et des permis d'utilisation des logiciels, et le comportement dans les laboratoires informatiques, mais n'a pas de politique écrite relativement à certaines questions de sécurité informatique, comme le compte rendu et le traitement des incidents liés à la sécurité informatique, la confidentialité du courrier électronique, l'aliénation des supports de données électroniques, la transmission de données par télécopieur ou par courrier électronique, l'utilisation des modems ainsi que la classification, la propriété et les mesures de sécurité relatives à l'information.
- Les Services informatiques n'ont pas non plus de programme de sécurité informatique officiel et ne gèrent pas de manière méthodique les risques liés à la sécurité informatique. Toutefois, le gestionnaire de réseau assume la responsabilité générale de la sécurité informatique et vérifie à l'occasion la vulnérabilité des ordinateurs. En outre, les Services informatiques ont obtenu des conseils de spécialistes relativement à la configuration du serveur de courriel et des coupe-feu.
- Les membres du personnel des Services informatiques nous ont dit que des mises à jour relatives à la sécurité informatique (les rustines) étaient appliquées rapidement au logiciels. Le gestionnaire de réseau est abonné à diverses sources externes d'information portant sur les principaux produits logiciels du Collège, y compris des alertes liées à la sécurité informatique.

Conclusion

- Le Collège n'est pas en mesure de montrer que les systèmes informatiques, les données électroniques et l'information sont protégés par des mesures de protection appropriées. Bien qu'on ne puisse éliminer tous les risques liés à l'informatique, on se serait attendu à ce que le Collège élabore un processus d'évaluation pour analyser et évaluer les risques. L'approche ponctuelle de la gestion des Services informatiques, notamment l'absence de plan stratégique documenté, de processus de gestion des risques ainsi que de politique et de procédure augmente les risques du Collège liés à la sécurité informatique.

9.2 CONTRÔLES OPÉRATIONNELS

Les contrôles opérationnels sont mis en place et appliqués non par les systèmes mais par les personnes. Ils visent à améliorer la sécurité d'un système en particulier ou d'un groupe de systèmes. Ils exigent souvent des connaissances techniques ou spécialisées et dépendent des activités de gestion et des contrôles techniques. Les contrôles opérationnels comprennent les questions de sécurité informatique dans le contexte de l'utilisateur, les plans antisinistres, les rapports d'incidents liés à la sécurité informatique ainsi que les programmes de sensibilisation, de formation et d'éducation dans le domaine de la sécurité informatique.

Observations

- Il n'existe pas de programme structuré d'évaluation et de documentation des autorisations d'accès aux données et aux applications qui doivent être données aux employés. Les superviseurs utilisent leur jugement pour déterminer quel accès accorder aux employés.
- À l'heure actuelle, les étudiants n'ont pas de formulaire acceptable à signer pour utiliser les ordinateurs, mais, à compter de septembre 2003, ils devront indiquer avoir lu la politique sur l'utilisation des ordinateurs lorsqu'ils se connecteront au réseau du Collège pour la première fois après l'ouverture ou le renouvellement d'un compte. Tous les comptes informatiques des étudiants sont fermés à la fin de l'année scolaire, à moins d'un arrangement spécial qui garde le compte ouvert pendant l'été.
- Les nouveaux membres du personnel reçoivent un document d'information de base et doivent signer et dater un formulaire de demande de compte informatique. Toutefois, il arrive que ce processus ne soit pas respecté lorsqu'un superviseur téléphone pour demander qu'un compte soit ouvert pour un employé, sans que celui-ci ait à signer le formulaire de demande. En outre, on n'exige pas des membres du personnel qu'ils signent un formulaire tous les ans. Les superviseurs doivent informer les Services informatiques lorsqu'un membre du personnel quitte son emploi ou change de poste, mais ils le font habituellement de vive voix. Il n'y a aucune procédure officielle en place pour faire en sorte que les Services informatiques soient mis rapidement au courant.
- Le Collège n'a pas de programme officiel de sensibilisation et de formation en matière de sécurité informatique. Bien qu'il tienne des séances

d'orientation régulières sur l'utilisation des ordinateurs, la participation à ces séances est facultative, et il n'y a pas de programme structuré, comme des affiches ou un bulletin, pour rappeler continuellement aux utilisateurs les pratiques sûres d'utilisation des ordinateurs. Le Collège n'a pas assigné à un membre de son personnel la responsabilité de la sécurité informatique, et il n'a prévu aucune formation en profondeur dans ce domaine.

- Le Collège ne dispose pas d'un plan de reprise des activités après sinistre ni de plan de continuité des opérations, et il n'a élaboré aucune procédure officielle à l'égard des incidents en matière de sécurité informatique.
- Bien que certaines procédures opérationnelles aient été documentées, les aspects sécuritaires des applications informatiques, notamment des plans de sécurité, des plans de reprise des activités, des analyses des risques ainsi que des politiques et des procédures en matière de sécurité, ne sont pas documentés.
- La sécurité physique, notamment l'accès aux laboratoires, est adéquate; le personnel des Services informatiques inspecte les laboratoires informatiques deux fois par jour.

Conclusions

- Le Collège est incapable de prouver qu'il peut faire face à des interruptions ou des catastrophes importantes liées aux technologies de l'information. Par conséquent, il pourrait éprouver de sérieuses difficultés opérationnelles.
- Le Collège a mis en place des contrôles d'accès physique raisonnables et des mesures de sécurité adéquates en matière d'incendie.

9.3 CONTRÔLES TECHNIQUES

Les contrôles techniques sont appliqués par un système informatique. Ils exigent une analyse de leur effet sur les activités et doivent être cohérents avec la gestion de la sécurité dans une organisation. Les contrôles techniques comprennent des mécanismes d'identification et d'authentification, des contrôles d'accès logiques, la maintenance et l'examen des journaux de vérification ainsi que le chiffrement des données.

Observations

- En ce qui concerne les contrôles techniques du Collège, nous avons déterminé plusieurs possibilités de réduire le risque d'accès non autorisé aux systèmes. Nous avons porté ces mesures à l'attention de la direction dans une note distincte, dans laquelle nous avons expliqué la nécessité d'améliorer les mécanismes d'identification et d'authentification de même que la nécessité de surveiller les journaux de vérification pour les systèmes d'exploitation et le réseau.

Conclusion

- Sans le renforcement des contrôles techniques, notamment la maintenance et l'examen des journaux de vérification, et un meilleur contrôle de l'accès à Internet, le risque que le Collège ne puisse détecter un accès non autorisé dans ses systèmes est plus élevé.

10.0 Recommandations

AUTORISATIONS ET REDDITION DE COMPTES

Entente d'affiliation avec l'Université du Manitoba

- Que le Collège utilise son nom officiel (le Collège de Saint-Boniface) pour tous les documents juridiques, notamment les contrats, les ententes et le règlement administratif, à moins que le Collège ne change officiellement son statut juridique et son nom.
- Que l'entente d'affiliation avec l'Université du Manitoba soit révisée et mise à jour en vue de refléter les besoins et l'environnement opérationnel actuels, compte tenu que cette entente date de 1972, et que le processus de réexamen assure une représentation appropriée de toutes les principales parties intéressées (le Bureau des gouverneurs, les professeurs, le personnel et les étudiants, l'Université du Manitoba, la communauté et la province).
- Que, jusqu'à ce que l'Entente d'affiliation soit modifiée, le Collège respecte les dispositions de l'Entente et qu'il obtienne l'autorisation officielle de l'Université du Manitoba avant de conclure toute entente avec d'autres universités. Dans le but de faciliter sa relation avec l'Université d'Ottawa, le Collège devrait obtenir l'autorisation officielle de l'Université du Manitoba.

Information communiquée au gouvernement

- Que le Collège renforce ses processus de planification afin qu'ils reflètent mieux les pratiques exemplaires. Le plan d'affaires annuel devrait comprendre les besoins en ressources, les tendances et les risques, les stratégies et les buts ainsi que des mesures du rendement.
- Que le Collège revoie ses exigences en matière de présentation et de communication de l'information financière de manière à ce que les états financiers soient plus complets, et qu'ils soient préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR).
- Que le Collège fournisse au CEP des états financiers complets pour toutes ses activités, y compris des états financiers consolidés vérifiés.
- Que le CEP s'assure d'avoir reçu et examiné toute l'information financière pertinente du Collège afin de mieux examiner et évaluer l'ensemble des activités du Collège.

- Que le Collège respecte toutes les dispositions des ententes de financement fédérales-provinciales, y compris celles qui ont trait aux appels d'offres visant la prestation de biens et de services.

Information communiquée au public

- Que le Collège améliore l'information communiquée au public en mettant à la disposition des principales parties intéressées et du public des documents redditionnels, tels que les rapports annuels, les états financiers vérifiés ainsi que les plans stratégiques et les autres plans.
- Que le CEP veille à ce que le Collège respecte les exigences d'information financière de l'article 24 de la *Loi sur le Conseil de l'enseignement postsecondaire*.
- Que le CEP veille à ce que le ministre de l'Enseignement postsecondaire et de la formation professionnelle reçoive le rapport annuel du Collège pour qu'il le dépose à l'Assemblée législative.
- Que la province détermine si la *LAIPVP* s'applique au Collège et si des modifications sont nécessaires pour inclure le nom du Collège dans la *Loi*.

ENVIRONNEMENT DES CONTRÔLES DE GESTION

- Que le Collège consolide son environnement de contrôle de gestion et sa fonction de contrôleur afin d'assurer une intendance appropriée des ressources.
- Que le Collège élabore des politiques et des procédures officielles à l'appui de l'environnement de contrôle de gestion, particulièrement dans les secteurs suivants :
    - Une politique en matière de conflit d'intérêt et des procédures connexes pour le personnel du Collège ainsi que des directives claires visant à déterminer et à communiquer les possibilités de conflit d'intérêt.
    - Une politique et des procédures d'achat afin d'assurer que le Collège obtienne la meilleure valeur pour les biens et services acquis dans le cadre d'un processus d'appel d'offres concurrentiel documenté.
    - Une politique et des procédures en matière d'utilisation des cartes de crédit qui déterminent l'attribution des cartes de crédit au personnel, leur utilisation appropriée et la documentation nécessaire pour justifier les dépenses.
    - Une politique et des procédures qui permettent le suivi et la surveillance centralisés de toutes les avances de fonds afin de faciliter le processus de comptabilisation de ces avances en temps voulu.
    - Une politique et des procédures relatives aux demandes de remboursement des frais de déplacement et des autres frais qui

décrivent les « dépenses admissibles », comme les montants acceptables pour les repas, les boissons alcooliques et les autres dépenses de divertissement, les faux frais engagés au cours des déplacements, y compris les procédures pour l'approbation des demandes de remboursement.

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

- Que le Collège élabore un manuel de politiques et de procédures en vue de l'application des dispositions des conventions collectives afin de garantir aux étudiants un accès équitable aux possibilités d'emploi du Collège et d'aider la direction du Collège à poursuivre ses activités liées aux ressources humaines.
- Que le Collège engage un spécialiste des ressources humaines afin de mieux appuyer les fonctions des ressources humaines.
- Que le Collège revoie sa politique de harcèlement afin de garantir le traitement adéquat de toutes les plaintes, officielles ou non, et le classement en lieu sûr de la documentation portant sur les mesures prises à l'égard de toute plainte.

GOUVERNANCE ASSURÉE PAR LE BUREAU

- Que le Bureau des gouverneurs revoie sa composition afin que ses principaux bailleurs de fonds et parties intéressées y soient représentés. Le Bureau pourrait aussi compter un représentant du gouvernement provincial, comme c'est le cas des conseils de la plupart des établissements d'enseignement postsecondaire au Manitoba.
- Que le gouvernement provincial examine la *Loi constituant en corporation le Collège de Saint-Boniface*, qui date de 1871, en vue de déterminer si la composition du Bureau des gouverneurs du Collège devrait être harmonisée avec celles des autres établissements d'enseignement postsecondaire.
- Que le Bureau des gouverneurs élabore un plan stratégique officiel définissant l'orientation stratégique à long terme du Collège. Le Bureau, avec la collaboration de la haute direction et les commentaires des principales parties intéressées, aurait la responsabilité d'élaborer le plan et de tenir la direction responsable de la réalisation des buts et des objectifs établis.
- Que le Bureau des gouverneurs revoie la structure de ses comités afin qu'elle réponde le mieux possible à ses besoins d'information et qu'elle reflète ses responsabilités de surveillance. Les comités peuvent faciliter considérablement le processus décisionnel du Bureau en fournissant de l'information et des analyses. L'établissement d'un comité de vérification pourrait aider le Bureau à assurer une surveillance appropriée et indépendante de l'information financière et des contrôles internes et à prévenir les situations de conflit d'intérêts.

- Que le Bureau des gouverneurs examine le rendement du Recteur tous les ans. Ces examens sont une occasion pour le Bureau d'évaluer le rendement de la haute direction par rapport aux plans et de s'assurer que les objectifs annuels sont atteints.
- Que le Bureau des gouverneurs approuve les dépenses du Recteur. Ces approbations peuvent être accordées au nom du Bureau par le président du Bureau ou le Comité des finances.
- Que le Bureau des gouverneurs effectue des évaluations annuelles du Bureau en vue de connaître ses forces et de cerner les possibilités d'amélioration de ses pratiques en matière de gouvernance.
- Que le Bureau des gouverneurs établisse un programme de formation et de perfectionnement pour ses membres dans les domaines qui permettent d'améliorer la gouvernance, notamment les finances, la gestion des risques et les mesures de rendement.

RECRUTEMENT DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

- Que le Collège élabore un plan intégré pour le recrutement des étudiants étrangers afin de veiller à atteindre ses objectifs de recrutement tout en tenant compte des principes d'économie et d'efficience.
- Que le Collège réévalue sa stratégie de recrutement en France en vue de déterminer s'il existe une méthode de recrutement plus rentable et, entre temps, que le Collège renforce son processus de contrôle préalable et d'approbation des paiements faits à l'agent de recrutement actuel en France. Nous recommandons plus particulièrement que le Collège:
    - dispose d'un contrat signé qui établit clairement tous les aspects de l'entente entre le Collège et l'agent, y compris la rémunération et les attentes de rendement;
    - renégocie les conditions de la rémunération de manière à ce qu'elles reflètent mieux les pratiques courantes (c.-à-d. une commission en fonction des étudiants recrutés). Le Collège pourrait consulter d'autres établissements qui ont recours à des agents de recrutement pour l'aider à déterminer ce qui constitue une rémunération « raisonnable »;
    - cesse ses pratiques de paiement anticipé à l'agent en France, et qu'il exige que la facturation des heures et les demandes de remboursement des dépenses courantes de l'agent soient soumises en temps voulu et qu'elles soient justifiées par des feuilles de temps détaillées et des reçus originaux;
    - rajuste ses versements à venir et/ou récupère les versements en trop occasionnés par un mauvais calcul de la TVA française et d'autres taxes, des primes de recrutement et des erreurs d'écritures.

ACTIVITÉS DU CENTRE ÉDUCATIQUE

- Que le Collège élabore un plan stratégique pour le centre Éducatique établissant clairement les objectifs, les buts de la production et des objectifs de rendement mesurables. Ce plan permettra au Collège de déterminer si les nouveaux projets entrepris par le Centre respectent les objectifs stratégiques énoncés.
- Que le Collège élabore une politique et des procédures complètes pour le Centre en vue d'établir des pratiques acceptables de gestion opérationnelle et de gestion de projet.

GESTION ET SÉCURITÉ INFORMATIQUES

- Que le Collège élabore un plan stratégique documenté pour les Services informatiques.
- Que le Collège élabore une politique et des procédures à l'égard d'un certain nombre de questions de sécurité informatique, notamment le compte rendu des incidents, la confidentialité des courriels, l'aliénation des supports de données électroniques et l'utilisation des modems.
- Que le Collège entreprenne un processus méthodique d'évaluation des risques en vue de déterminer et de documenter les risques possibles liés à l'informatique, et de mettre en œuvre des contrôles de sécurité pour réduire le risque à un niveau acceptable pour la direction.
- Que le Collège intensifie ses efforts de sensibilisation et de formation en matière de sécurité informatique, en rendant notamment les séances d'orientation obligatoires et en établissant un programme de rappels continus des pratiques sûres d'utilisation des ordinateurs.
- Que le Collège respecte un processus officiel d'assignation des autorisations d'accès aux systèmes informatiques, et qu'il requière de tous les utilisateurs, y compris les étudiants et le public, une reconnaissance périodique de la politique et des procédures relatives à l'utilisation des ordinateurs.
- Que le Collège élabore une politique sur l'utilisation d'Internet et qu'il la communique, et que tous les utilisateurs, y compris le public, signe un formulaire d'acceptation de la politique.
- Que le Collège élabore un plan antisinistre pour les Services informatiques.
- Que le Collège établisse un programme de vérification régulière de la sécurité informatique.
- Que le Collège tienne et examine les journaux de vérification des systèmes d'exploitation des ordinateurs, du système d'exploitation du serveur de réseau et des périphériques du réseau, comme les routeurs et les coupe-feu, conformément aux pratiques de référence des organisations de sécurité informatique.

Commentaires de la direction du Collège

Les recommandations qui découlent de l'examen complet des pratiques, des politiques, des procédures et des processus administratifs du Collège par le Bureau du vérificateur général seront très utiles à la poursuite des activités du Collège.

Le Collège s'est concentré sur la qualité et l'étendue de son programme d'études, ce qui a mené à des résultats très positifs, notamment un programme d'une plus grande étendue, des effectifs considérablement diversifiés et une situation financière stable. Notre recteur a bien positionné le Collège pour la prochaine étape de son développement.

Nous sommes conscients que la croissance rapide du Collège a contribué à créer un écart entre nos succès scolaires et nos processus administratifs. Nous reconnaissons que la taille et la complexité de nos activités ainsi que l'importance des questions requièrent une plus grande attention et une documentation plus complète.

Même si l'approche administrative « légère » était raisonnable lorsque la taille de l'établissement était beaucoup plus petite, nous convenons que, compte tenu de la croissance importante du Collège et du fait qu'il s'apprête à étendre davantage ses activités, il est nécessaire d'intensifier l'attention que nous portons aux affaires administratives. Avant la prochaine ronde d'expansions, nous mettrons en place des ressources administratives supplémentaires et des politiques écrites adéquates, qui appuieront notre philosophie de reddition de comptes à l'égard du personnel et du budget. Dans le cadre de cette approche, le Collège entend investir le plus prudemment possible dans les processus administratifs de façon à maintenir la priorité sur son programme et ses étudiants.

En ce qui concerne les recommandations du vérificateur général, le Collège entreprend immédiatement une étude en vue de déterminer la séquence et les éléments précis de la mise en œuvre des mesures prévues suivantes :

- *Embauche de personnel de soutien supplémentaire, selon les besoins:*
  - *pour s'occuper des questions de contrats et de documentation, ce qui donnera lieu à des améliorations des processus;*
  - *pour consolider les fonctions des ressources humaines;*
  - *pour améliorer les contrôles de gestion et les processus du centre Éducatique et des Services informatiques.*
- *Élaboration de politiques et de procédures administratives adéquates, notamment dans les domaines des conflits d'intérêts, des achats, de l'utilisation des cartes de crédit, des avances de fonds et des demandes de remboursement des frais de déplacement et des autres dépenses.*

- *Examen et amélioration des stratégies et des processus relatifs aux étudiants étrangers de même que l'élaboration d'un plan intégré visant le recrutement futur des étudiants. Les difficultés que le Collège a eues dans le passé relativement à l'administration des efforts de recrutement, en France, sont la responsabilité du Collège et non celle de l'agent de recrutement.*

- *Depuis l'examen du BVG, le Collège a signé un contrat en bonne et due forme avec son agent de recrutement en France et a conclu une entente avec l'Université de Moncton visant à partager les coûts de recrutement en France. L'entente avec l'Université de Moncton stipule que le recrutement pour cette université ne portera que sur les programmes qui ne sont pas offerts par le Collège. La présence d'étudiants étrangers de langue française au Collège procure un élément distinctif et important, qui ajoute à la valeur du programme d'études du Collège. Le Collège est d'avis que la promotion des avantages d'une petite université de premier cycle de langue française située dans une région du Canada où les hivers sont rigoureux requiert les services d'un agent consciencieux en France.*

- *Amélioration de l'information publique sur le Collège par la préparation d'un rapport annuel comprenant des états financiers vérifiés. Le Comité des finances perfectionnera ses connaissances des pratiques exemplaires sur le fonctionnement des comités de vérification.*

Nous attirons l'attention sur le fait que, depuis le 31 mars 2003, le Collège a modifié la présentation de ses états financiers afin de répondre aux préoccupations en matière de comptabilité et d'information à fournir qui ont été soulevées au cours de l'examen. Le Collège compte collaborer avec le CEP afin que l'organisme gouvernemental reçoive toute l'information dont il a besoin pour évaluer adéquatement ses activités. Avant l'examen, le Collège était d'avis que le CEP effectuait ses évaluations à l'aide des estimations annuelles et de l'information connexe plutôt qu'avec les états financiers vérifiés. En outre, à l'avenir, le Collège entend se conformer entièrement aux dispositions stipulées dans les ententes qu'il a conclues. En ce qui concerne l'excédent des revenus sur les dépenses présenté à la pièce 4, le montant lié à l'augmentation nette des fonds non affectés, pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, n'est que de 417 000 $. Pour ce qui est de la rentabilité de certains aspects liés au recrutement des étudiants et aux activités du centre Éducatique dans le passé, le but visé était le développement du Collège; des ajustements ont été apportés à cette approche.

Les réserves accumulées du Collège constituent un fonds de soutien pour les bourses d'études des étudiants et les projets d'immobilisations futurs (65 %), pour les ajustements éventuels au régime de retraite (5 %) et, compte tenu qu'une partie importante du programme d'études est financée par des revenus limités dans le temps, pour compenser les pertes de revenus éventuelles et assurer la continuité du programme d'études (30 %).

Nous assurons à l'Assemblée législative et à tous les membres de notre communauté que le Collège ne tolère pas le harcèlement, ni l'utilisation inappropriée des ressources du Collège, quelle qu'en soit la valeur. Les politiques et les procédures seront renforcées afin de garantir, à l'avenir, le caractère adéquat des processus et des activités.

Commentaires du Conseil de l'enseignement postsecondaire

La réponse du Conseil de l'enseignement postsecondaire (CEP) suite à l'étude et aux recommandations:

1. *Dans une communication datée du 13 mars 2003, le Conseil demandait au Collège de soumettre un rapport annuel et des états financiers vérifiés complets aux termes de la loi sur le Conseil. Celui-ci s'attend à ce que le Collège respecte les obligations d'information telles qu'elles sont énoncées dans les principes comptables généralement reconnus.*

2. *Le Bureau du vérificateur général a noté que le contrat d'affiliation actuel entre le Collège et l'Université du Manitoba est périmé. Le Conseil est d'accord pour que le contrat soit révisé dans le but de mieux mettre en valeur les pratiques actuelles du programme d'affiliation du Collège. Les liens établis avec d'autres programmes d'établissement d'enseignement postsecondaire français servent à étoffer les programmes offerts par le Collège, et le Conseil appuie la création de ces liens. Le Conseil comprend que l'Université du Manitoba était d'accord avec cet arrangement.*

3. *Le Conseil s'attend à ce que le Collège voit à l'élaboration des politiques exigées et énoncées dans le rapport, et s'attend à ce que ces mesures soient mises en place au cours de l'année 2003-2004. Le Conseil encouragera également le Collège à embaucher un spécialiste en ressources humaines qui superviserait toutes les questions liées aux ressources humaines, y compris le harcèlement, la gestion du personnel et des fichiers.*

4. *Le Conseil s'attend également à ce que le Collège voit à l'amélioration de ses politiques et processus du secteur de la technologie de l'information, y compris l'élaboration d'un plan de reprise après sinistre.*

5. *Le Conseil encouragera le Bureau des gouverneurs du Collège à mettre sur pied un programme de développement qui servirait à appuyer la gestion du conseil et les tâches à effectuer en matière d'élaboration des politiques tel qu'il est énoncé dans le présent rapport.*

6. *L'Éducation internationale constitue une composante importante dans la direction économique et pédagogique du gouvernement. Le Conseil fournira au Collège une direction en matière de politiques et d'affaires qui favoriserait la réorganisation de ses programmes pour que ceux-ci soient viables et valables au sein du système d'enseignement postsecondaire public. Le Conseil demandera qu'on lui fournisse un rapport financier et un rapport sur la programmation relativement au recrutement d'étudiants étrangers, et au centre multimédia pour s'assurer que les dépenses effectuées au moyen de fonds publics dans le cadre de ces deux secteurs soient justifiées par un processus de planification stratégique et d'affaires.*

7. *Le Conseil est d'accord que la reddition des comptes publics doit être étoffée. Par conséquent, il s'assurera que le Collège soumette au ministre son rapport annuel, y compris les états financiers vérifiés, pour qu'il soit déposé en chambre au sein de l'Assemblée législative en commençant avec le rapport de 2002-2003. Le Conseil, de concert avec le système postsecondaire, élabore actuellement des indicateurs de réussite qui seront communiqués au public et le Collège sera tenu de soumettre ses résultats. Le Conseil étudiera également, en collaboration avec le Collège et de façon générale, l'adoption de mesures de reddition des comptes publics plus étoffées.*

8. *Le Conseil encouragera le Bureau des gouverneurs du Collège, en collaboration avec son nouveau recteur, à élaborer un processus de planification stratégique qui servira à orienter le développement de l'établissement au cours des années suivantes.*

Commentaires du ministère de l'Enseignement postsecondaire et de la Formation professionnelle

Le ministère de l'Enseignement postsecondaire et de la Formation professionnelle se préoccupe vivement des résultats énoncés dans l'étude effectuée par le Bureau du vérificateur général. Le gouvernement veillera immédiatement à l'adoption des mesures suivantes qui sont de son ressort:

1. *Le Ministère ordonnera au Conseil de l'enseignement postsecondaire (CEP) qu'à compter de 2003-2004, qu'il s'assure que toute documentation nécessaire aux fins d'approbation du financement ou de mesure du rendement soit soumise dans les délais prescrits et qu'elle respecte la présentation précisée par les normes de la pratique exemplaire. Plus précisément, il s'agira du rapport annuel, le plan d'affaires annuel et les états financiers requis, y compris les états financiers vérifiés de fin d'exercice.*

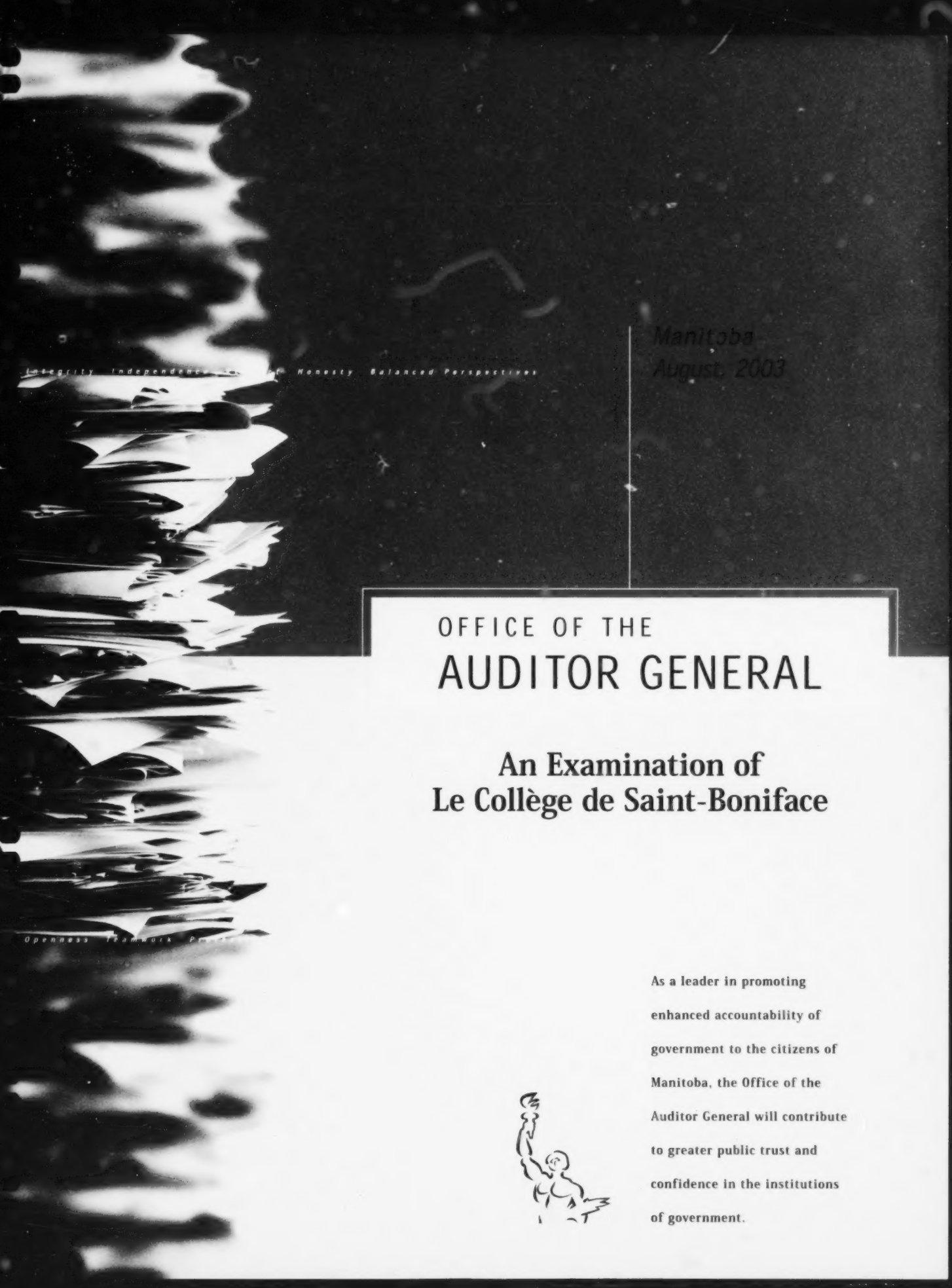
2. *Le ministère de l'Enseignement postsecondaire et de la Formation professionnelle s'attend à ce que les lacunes en matière d'élaboration des politiques énoncées dans le présent rapport seront rectifiées au cours de l'année scolaire 2003-2004. Le ministère de l'Enseignement postsecondaire et de la Formation professionnelle a l'intention de demander une étude de suivi du Bureau du vérificateur général au mois de juin 2004 en vue de déterminer si les politiques et les procédures appropriées auront été élaborées et mises en œuvre.*

3. *La reddition des comptes publics doit être comparable à celle d'autres établissements publics subventionnés. À cette fin, le ministère de l'Enseignement postsecondaire et de la Formation professionnelle a l'intention de demander que certaines dispositions qui tiendraient compte du Collège soient incluses dans la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Une étude de cette loi est actuellement en cours.*

4. *Finalement, le ministère de l'Enseignement postsecondaire et de la Formation professionnelle passera en revue ses options en matière de législation ou de politique relatives aux deux domaines suivants:*

   - *l'acquisition et l'attribution des fonds excédentaires provenant du financement du gouvernement;*

   - *la conformité de la composition des membres du conseil et de leur nomination comparée à d'autres établissements d'enseignement postsecondaire publics du Manitoba.*



OFFICE OF THE

AUDITOR GENERAL

An Examination of Le Collège de Saint-Boniface

As a leader in promoting enhanced accountability of government to the citizens of Manitoba, the Office of the Auditor General will contribute to greater public trust and confidence in the institutions of government.

Vision

As a leader in promoting enhanced accountability of government to the citizens of Manitoba, the Office of the Auditor General will contribute to greater public trust and confidence in the institutions of government.

Mission

To contribute to effective governance by the Manitoba Legislature, we provide the Members of the Legislative Assembly with independent assurance and advice on:

government accountability information;
compliance with legislative authorities; and
the operational performance of government.

Values

IN INTERPERSONAL RELATIONSHIPS

Respect ***Honesty***
Integrity ***Openness***

IN ACHIEVING OUR VISION AND MISSION

Teamwork
Independence
Balanced Perspectives
Professional Excellence

PROJECT TEAM
Bonnie Lysyk
Ron Oswald
Mike Gwynne
Maria Capozzi
Marianne Farag
Heather Mitchell
Shipra Verma

ACKNOWLEDGMENTS
Christian Asselin,
Office of the Auditor General - Canada
Robert Anderson,
KPMG Investigation & Security Inc.
Art Proulx,
Human Resources Consultant
Paul Prenovault,
Grant Thornton LLP

DESKTOP PUBLISHER
Sandra Humbert

PRINTED BY
Rinella Printers

COVER DESIGN
Gator Designs

Copies of this report may be obtained by contacting:

Office of the Auditor General

500–330 PORTAGE AVENUE

WINNIPEG, MANITOBA CANADA R3C 0C4

PHONE: 204 945 3790 FAX: 204 945 2169

EMAIL: contact@oag.mb.ca

WEBSITE: www.oag.mb.ca

103-06517/

Office of the Auditor General
500 - 330 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba R3C 0C4

August 2003

The Honourable George Hickes
Speaker of the House
Room 244, Legislative Building
Winnipeg, Manitoba
R3C 0V8

Dear Sir:

I have the honour to transmit herewith my August 2003 report on An Examination of Le Collège de Saint-Boniface to be laid before Members of the Legislative Assembly in accordance with the provisions of Section 28 of The Auditor General Act.

Respectfully submitted,

Jon W. Singleton, CA•CISA
Auditor General

TABLE OF CONTENTS

REFLECTIONS OF THE AUDITOR GENERAL 1

EXECUTIVE SUMMARY 3

1.0 INTRODUCTION 5

1.1 Request 5

1.2 Objectives and Scope 5

2.0 BACKGROUND 6

2.1 About the College 6

2.2 Enrolment 9

2.3 Funding 10

3.0 AUTHORITY AND ACCOUNTABILITY REPORTING 13

3.1 Affiliation Agreement with the University of Manitoba 13

3.2 Reporting to Government 14

3.3 Public Reporting 18

4.0 MANAGEMENT CONTROL ENVIRONMENT 19

4.1 Financial Transactions with Related Parties 19

4.2 Purchasing Policies and Procedures 21

4.3 Use of Corporate Credit Cards 22

4.4 Reimbursable Expense Claims 23

5.0 HUMAN RESOURCES MANAGEMENT 24

6.0 BOARD GOVERNANCE 25

7.0 FOREIGN STUDENT RECRUITMENT 29

8.0 MULTIMEDIA CENTRE OPERATIONS 32

TABLE OF CONTENTS

(cont'd.)

9.0 INFORMATION TECHNOLOGY MANAGEMENT AND SECURITY 35

9.1 Management Controls 35

9.2 Operational Controls 36

9.3 Technical Controls 37

10.0 RECOMMENDATIONS 38

COMMENTS FROM THE COLLEGE 42

COMMENTS FROM COPSE 44

COMMENTS FROM THE DEPARTMENT OF ADVANCED EDUCATION AND TRAINING 45

Le Collége de Saint-Boniface is an important post-secondary institution, providing Manitoba students with the opportunity to pursue their studies in French without leaving the province. The College's success in meeting the needs of the community it services is demonstrated by the growth in its academic programs and student enrolments, accompanied by improvements to its physical and technological infrastructure.

This report identifies a number of opportunities to improve transparency and accountability processes at the College. The results of our review indicate the importance of organizations subjecting themselves to a periodic rigorous self-assessment. This is especially important during periods of time when an organization is experiencing significant growth or change.

In terms of public accountability, the College has represented an anomaly when it is compared to other post-secondary educational institutions. Its financial statements have never been made public. An important outcome of our examination will be the commencement of public reporting by this College.

I am encouraged by the cooperative responses from the College, the Council on Post-Secondary Education (COPSE) and the Department of Advanced Education and Training to this report, and by their formal commitment toward strengthening financial accountability and transparency. The comments from the College, COPSE, and the Province have been incorporated into this report.

I would like to thank the employees and Board members of the College, as well as representatives of COPSE, for their assistance and cooperation during this examination.

Jon W. Singleton, CA•CISA

Executive Summary

On June 28, 2002, the Office of the Auditor General (OAG) was requested by the Deputy Minister of Advanced Education and Training to conduct a review of allegations concerning the Le Collège de Saint-Boniface (College). On September 18, 2002, the OAG agreed to conduct an examination under the authority of Section 15(1) of The Auditor General Act.

The objectives of our examination were:

- To review specific allegations regarding human resources and expenditure actions of the College; and
- To determine whether appropriate internal controls and management practices were in place for the financial, human resources, and information technology processes.

In order to assess the allegations and the College's controls and general management of its operations, we focused the scope of our review in the following areas:

- Authority and Accountability Reporting
- Management Control Environment
- Human Resources Management
- Board Governance
- Foreign Student Recruitment
- Multimedia Centre Operations
- Information Technology Management and Security

The College is one of Canada's oldest French-language educational institution west of Quebec. It provides Manitoba students with the opportunity to pursue their post-secondary education in French without leaving the province. The College has enjoyed substantial growth in its academic programs and student enrolments, accompanied by improvements to its physical and technological infrastructure. It should be noted that an assessment of the quality of education and teaching provided at the College were outside the scope of this examination.

In summary, our examination found a number of opportunities to improve the management control practices at the College, including the need for documented policies clarifying purchasing processes, travel and other expense claims, and conflict of interest guidelines. Strengthening of management control practices in these areas would alleviate the future perception of preferential treatment, improve human resources management and enhance the management control environment.

Our report contains 38 recommendations, which are provided in full in Section 10.0. Some of the key recommendations are:

- That the Affiliation Agreement with the University of Manitoba be reviewed and updated to reflect the College's current needs and operating environment. The review process should ensure appropriate representation of all key stakeholders.

- That the College improve public reporting by making accountability documents such as an annual report, audited financial statements, and strategic plans available to key stakeholders and the public.
- That the College review their financial statement presentation and disclosure requirements to ensure that the financial statements incorporate fuller presentation and disclosure, and are prepared in accordance with generally accepted accounting principles.
- That the College strengthen its management control environment and controllership function to ensure appropriate stewardship of resources.
- That the College develop formal policies and procedures in areas of: conflict of interest; purchasing; credit card use; cash advances; and travel/expenses claims.
- That the College develop a human resources policy and procedures manual, and employ a dedicated human resources professional to more fully support human resources functions.
- That the College develop an integrated plan for recruitment of foreign students to ensure that enrolment targets are met with due regard for economy and efficiency.
- That the College develop comprehensive policies and procedures for the Multimedia Centre to provide guidance regarding acceptable operational and project management practices.

We thank the College's management and staff for their assistance and cooperation during our work.

1.0 Introduction

1.1 REQUEST

On June 28, 2002, the Office of the Auditor General (OAG) was requested by the Deputy Minister of Advanced Education and Training to conduct a review of allegations concerning the Le Collège de Saint-Boniface (College). After initial meetings and a review of the various issues, the OAG agreed on September 18, 2002 to conduct this examination and held a meeting with the College's Board Chair and President. As the College had not previously undergone such an examination, and with the support of the College, the scope of our examination was expanded to include a review of the financial, human resources, and information technology practices at the College.

The examination was conducted under the authority of Section 15(1) of The Auditor General Act which states:

> *"The Auditor General may conduct an examination and audit in respect of public money received by a recipient of public money, including the matters listed in subsection 14(1), and may require the recipient to prepare and give to the Auditor General the financial statements setting out the details of the disposition of the public money received."*

Subsection 14(1) includes the following:

a) whether financial and administrative provisions of Acts, regulations, policies and directives have been complied with;

b) whether public money has been expended with proper regard for economy and efficiency;

c) whether the Assembly has been provided with appropriate accountability information;

d) whether the form and content of financial information documents is adequate and suitable.

1.2 OBJECTIVES AND SCOPE

The objectives of our examination were:

- To review specific allegations regarding human resources and expenditure actions of the College; and
- To determine whether appropriate internal controls and management practices were in place for the financial, human resources, and information technology processes.

In order to assess the allegations and the College's controls and general management of its operations, we focused the scope of our review in the following areas:

Section 3.0 - Authority and Accountability Reporting
Section 4.0 - Management Control Environment
Section 5.0 - Human Resources Management

Section 6.0 - Board Governance
Section 7.0 - Foreign Student Recruitment
Section 8.0 - Multimedia Centre Operations
Section 9.0 - Information Technology Management and Security

An assessment of the quality of education and teaching provided at the College were outside the scope of this examination. We note, however, that no concerns were brought to our attention in this regard.

The examination was conducted from September 2002 through February 2003, and included extensive interviews, analysis of financial information, and a review of relevant correspondence and other supporting documentation. We reviewed documentation and financial information for the College for various points in time between 1997 and 2002.

Our examination included such tests and other procedures that we determined were appropriate in addressing the scope of our work.

2.0 Background

2.1 ABOUT THE COLLEGE

The College is one of Canada's oldest French-language educational institution west of Quebec. It provides Manitoba students with the opportunity to pursue their post-secondary education in French without leaving the province, and provides ready access to a homegrown pool of bilingual graduates.

The College was founded in 1818 as a school for boys of the Red River Colony. It was officially incorporated under "Le Collège de Saint-Boniface Incorporation Act" in 1871. Along with two other Winnipeg colleges, St. John's College and Manitoba College, it co-founded the University of Manitoba in 1877. The College was headed by the Jesuits for a period of 85 years from 1885 to 1969. Today, the College is managed by a Board of Governors representing members of the francophone community in Manitoba; its mandate is to ensure the growth of Manitoba's only French post-secondary institution.

The College is formally affiliated with the University of Manitoba. The relationship between the two is governed by an Affiliation Agreement (Agreement) approved in 1972. This Agreement set out the following objectives for the College:

- to promote higher education for the francophone student population;
- to promote French culture by providing a French milieu as an integral part of the French community;
- to provide leadership for the French community of today and tomorrow, continuing the process of more than a century of contribution to the culture and education in Canada;
- to promote the French fact as a basic element of a Canada which recognizes an equal partnership between the two founding races; and
- to provide the opportunity, for students from Anglophone universities, with sufficient fluency in French, of furthering their studies in a French milieu.

Under the Agreement, the College is an autonomous entity in all matters pertaining to its administration, including staffing and financial administration. However, the College is subject to the provisions of the University of Manitoba Act, which, in part, states:

- *"every affiliated college shall conduct every course of study leading to any certificate, diploma, or degree, of the university in compliance with the requirements of the [University of Manitoba] senate;*
- *no affiliated college shall enter into any understanding, agreement, federation or affiliation, whole or partial, with any college or university other than The University of Manitoba, whereby it may obtain in any such college or university for its students any credit, in any course leading to a certificate, diploma, or degree, except in theology or divinity, granted by that college or university".*

As a result of the provisions of the Agreement and the University of Manitoba Act, the University of Manitoba confers, based on the College's recommendation, degrees on university graduates from the College.

The College's purpose is set out in its mission statement:

> *"The Collège universitaire de Saint-Boniface (CUSB) is Western Canada's oldest post-secondary institution and Manitoba's unique French-Language University. Open to all individuals wishing to pursue post-secondary studies in French, the CUSB offers both general and specialized studies at the undergraduate and graduate level, as well as professional and technical training in selected fields relevant to community development.*
>
> *Guided by its historical past within the Manitoban context, and conscious of its place within today's social and cultural milieu, the CUSB seeks to prepare its graduates for leadership roles in a modern and diverse society. To this end, instruction and services at the CUSB are dedicated to promotion of the French language and development of the Franco-Manitoban culture within the CUSB's broader mandate of multiple language learning and the enhancement of intercultural dialogue and understanding."*

Through the auspices of the University of Manitoba, the College offers bachelor degrees in Arts, Science, Education, and Business Administration, as well as masters degrees in Education and Canadian Studies. Most recently, a Bachelor of Nursing degree has been initiated in conjunction with the University of Ottawa.

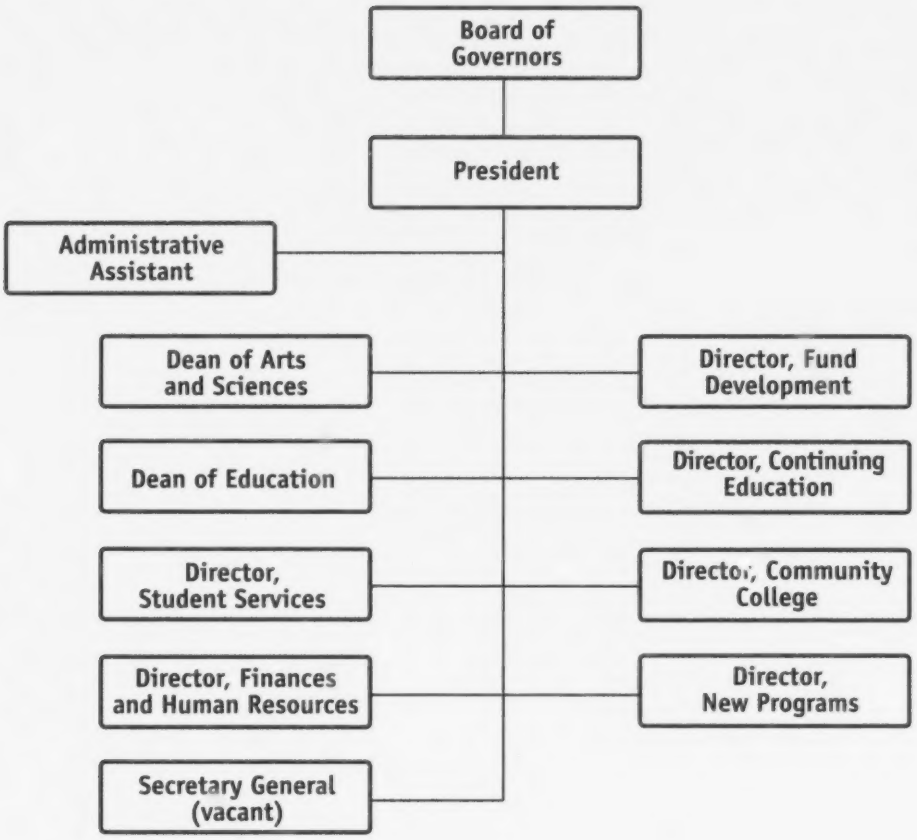
In 1975, the École technique et professionnelle (ETP) was established at the College to offer training in a range of technical and professional employment related programs. The community college segment of the College offers eight courses in a variety of areas including Business Administration, Multimedia Communications, Tourism, and Nursing. The College also has one of the province's most advanced multimedia education centers, equipped with 20 workstations, a digital sound recording studio and DVD production, and video editing systems.

In addition, the College created a Continuing Education Division in 1977. It serves the business community as well as the general public. The Continuing Education Division provides an important link to the community, and provides educational services and training to approximately 3,500 people annually.

Figure 1 sets out the current organization chart for the College. The two deans of the University sector and the six directors of the College's other operating divisions report directly to the President. At the time of our review, the position of Secretary General was vacant.

FIGURE 1

Organization Chart
As At March 31, 2003



Source: Collège de Saint-Boniface

2.2 ENROLMENT

The College has experienced considerable expansion in programming and student enrollment over the past 5 years. Campus facilities have been expanded and renewed, and the technological infrastructure improved.

Figures 2 and 3 provide enrolment statistics for the College by source and by sector. For 2001/02 there were 778 students enrolled in University programs, and 188 students enrolled in Community College programs. About two-thirds of the University students are full time students, with one-third enrolled as part time students.

The largest source of students continues to be Manitoba Francophone students - 394 students (41%). However, high school French immersion programs are an increasingly important source of new students for the College. In 2001/02, 277 students (29%) were from immersion programs. The remaining students were from other provinces (68 students from 6 provinces) or were international students (67 students from 17 countries) or were distance education/other student (93 students). We were informed by the College its international students represent a higher proportion of the total student base relative to other Manitoba post-secondary institutions.

FIGURE 2

Enrolment Statistics by Source

	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Students From Manitoba					
Francophone	350	368	368	384	394
Immersion	157	187	210	261	277
Landed Immigrants	27	31	50	56	67
Total From Manitoba	**534**	**586**	**628**	**701**	**738**
Percent	**86%**	**78%**	**74%**	**78%**	**76%**
Students From Other Locations					
Other Provinces	25	50	80	75	68
International VISA	12	12	40	43	67
Distance Education and Other	52	100	96	80	93
Total From Other Locations	**89**	**162**	**216**	**198**	**228**
Percent	**14%**	**22%**	**26%**	**22%**	**24%**
Total Student Enrolment	**623**	**748**	**844**	**899**	**966**
Percent	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
Year-to-Year % Increase	**-**	**20%**	**13%**	**7%**	**7%**

Source: Collège de Saint-Boniface

FIGURE 3

Enrolment Statistics by Sector

	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Regular Enrolment					
University Students	508	621	677	715	778
Percent	82%	83%	80%	80%	81%
Community College Students	115	127	167	184	188
Percent	18%	17%	20%	20%	19%
Total Regular Enrolment	**623**	**748**	**844**	**899**	**966**
Percent	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
Continuing Education					
Francophone Clients	Not Available	734	729	1,414	1,736
Anglophone Clients		2,028	2,152	2,263	1,794
Total Continuing Education	-	**2,762**	**2,881**	**3,677**	**3,530**

Source: Collège de Saint-Boniface

2.3 FUNDING

As shown in Figure 4, the College's income comes from three main sources: the Province of Manitoba, the Government of Canada, and student tuition fees.

For the fiscal year ended March 31, 2002, the College's total consolidated income was $17.1 million, with total operating expenses of $14.8 million. This resulted in an excess of revenues over expenses of $2.3 million, of which $1.9 million was restricted for capital and student award purposes.

The College has operated within its available financial resources and avoided operating deficits. As a result, the College was financially stable with accumulated reserves of $20.5 million ($7.2 million unrestricted) as at March 31, 2002.

FIGURE 4

Collège de Saint-Boniface
Financial Statistics
(000s)

	1999/00	2000/01	2001/02
Revenue by Sector			
University Sector	$ 6,453.0	$ 6,755.3	$ 7,354.0
College Sector	1,646.5	2,054.8	2,322.3
Continuing Education	926.1	959.1	962.5
Other	5,914.1	5,139.1	6,497.8
Total Revenue by Sector	**$ 14,939.7**	**$ 14,908.3**	**$ 17,136.6**
Revenue by Source			
Federal Government	$ 1,766.0	$ 2,304.0	$ 2,862.0
Provincial Government	8,664.5	8,115.0	9,449.4
Tuition Fees	2,123.8	2,283.9	2,484.8
Gifts and Donations	1,062.3	744.6	666.2
Investment Income and Other	1,323.1	1,460.8	1,674.2
Total Revenue by Source	**$ 14,939.7**	**$ 14,908.3**	**$ 17,136.6**
Expenses			
Salaries and Benefits			
Academic:			
University Programs	$ 3,144.0	$ 3,375.0	$ 3,968.0
College Programs	876.0	1,109.0	1,400.0
Continuing Education	803.0	698.0	825.0
Administration and Support Staff	2,620.0	3,100.0	3,328.0
Special Projects	300.0	350.0	253.0
Total Salaries and Benefits	**$ 7,743.0**	**$ 8,632.0**	**$ 9,774.0**
Other Expenses			
Bursaries, Scholarships and Other Awards	$ 340.1	$ 351.0	$ 258.9
Recruiting Costs	327.4	361.0	394.8
General Operating and Other Costs	5,049.0	4,526.9	4,380.1
Total Other Expenses	**$ 5,716.5**	**$ 5,238.9**	**$ 5,033.8**
Total Expenses	**$ 13,459.5**	**$ 13,870.9**	**$ 14,807.8**
Excess of Revenue over Expenses	**$ 1,480.2**	**$ 1,037.4**	**$ 2,328.8**
Other Information			
Capital Expenditures (not included in above amounts)	$ 904.4	$ 700.3	$ 1,971.4

Source: Collège de Saint-Boniface

2.3.1 Role Of The Council On Post-Secondary Education And The Ministry Of Advanced Education And Training

Like other post-secondary educational institutions in Manitoba, the College obtains its provincial public funding from the Department of Advanced Education and Training through the Council on Post-Secondary Education (COPSE). The College is accountable to COPSE for its use of funding.

COPSE was created by an Act of the Manitoba Legislature in November 1996 to facilitate the coordination and integration of post-secondary services and to promote fiscal responsibility and accountability. COPSE is also responsible for promoting excellence and cooperation within the post-secondary education sector to meet the diverse educational needs of Manitobans.

COPSE acts as an intermediary agency between the government and funded post-secondary educational institutions and is responsible for the annual allocation of grants to eight publicly funded post-secondary institutions and private religious-affiliated colleges. COPSE reports to the Legislative Assembly of Manitoba on its activities through the Minister of Advanced Education and Training.

2.3.2 Grants Under Federal/Provincial Agreements

As Manitoba's only French post-secondary institution, the College received a special grant of $12 million paid over five years from April 1, 1998 to March 31, 2003, under the Canada – Manitoba Subsidiary Agreement on the Development of the Collège universitaire de Saint-Boniface.

The College also received a special grant of $4.34 million under the Auxiliary Agreement on the Construction of the Student Centre of the Collège universitaire de Saint-Boniface, paid over two years ended March 31, 2003, to build a new student centre at the College, and renovate some classrooms and other areas.

Costs of these special grants were shared on an equal basis between the province and the federal government.

2.3.3 Fund Raising

The College undertakes fundraising and obtains donations from corporate and individual sponsors of the College and its programs. It has been successful in this endeavor, and in the year ended March 31, 2002 raised $666,200 in gifts and donations for the College. The generosity and support from the community has allowed the College to institute a student scholarship program in the year ended March 31, 1999. For the year ended March 31, 2002 the College awarded $233,000 to 308 students who obtained at least a 3.0 grade point average.

3.0 Authority And Accountability Reporting

3.1 AFFILIATION AGREEMENT WITH THE UNIVERSITY OF MANITOBA

Observations

- We reviewed the University of Manitoba Act and the Affiliation Agreement (Agreement) between the College and the University of Manitoba.
- The legal status of the College and its relationship to the University of Manitoba has not changed since 1972, when the Agreement between the College and the University of Manitoba was signed.
- Over the more than 30 years since the Agreement with the University of Manitoba was signed, significant changes have been made in the College's operations, course offerings, and marketing strategies. The Agreement has not been amended or otherwise updated to more adequately reflect the College's current needs and practices.
- The Board recognized that the Agreement required review, and in February 2000 established an ad hoc committee to review it. The process was abandoned in March 2002 because of differing internal perspectives.
- The legal "official" name of the College is "Le Collège de Saint-Boniface". However, the College has, over the years, come to utilize the adjective "universitaire" in its name (Collège universitaire de Saint-Boniface) on promotional material and other documents.
- In 1993, the University Grants Commission (currently COPSE) advised the College that for non-legal purposes, such as promotional material and advertising, the College could use the adjective "universitaire" as part of its name, but for legal purposes, such as bylaws and contracts, the College should continue to use its legal name. We noted that the College was incorrectly identified as the "Collège universitaire de Saint-Boniface" in the Canada-Manitoba Subsidiary Agreement and the Auxiliary Agreement on the Construction of the Student Centre.
- During the year ended March 31, 2002, the College entered into an agreement with the University of Ottawa for delivery of a Bachelor of Nursing degree program to College students using distance education technology. The degree is granted by University of Ottawa on the recommendation of the College. Under Section 58 of the University of Manitoba Act, the College is prohibited from establishing formal affiliations with other universities for the purpose of granting degrees.

Conclusions

- Significant changes in post secondary education, such as the use of technology and advances in distance education, have occurred since 1972 when the Affiliation Agreement was established. These have created many new opportunities for academic partnerships with other universities operating in the French language. The Affiliation Agreement may not be meeting the College's current needs.
- The College acted outside of its Affiliation Agreement by entering into an agreement with another university to grant a degree in nursing.

3.2 REPORTING TO GOVERNMENT

The College receives the largest part of its funding from the provincial and federal governments. Provincial funding is provided through COPSE, the agency responsible for the allocation of annual grants to post-secondary institutions. COPSE requires that institutions receiving government funds report back to them by providing various detailed operational reports and information, including enrolment and staffing statistics, plans and budget information, status reports on new programs, and audited financial statements.

Funding from the federal government was received through two special funding agreements that set out the basis for the funding and also established compliance and accountability requirements.

In order to assess the adequacy of reporting to government, we reviewed the following:

Section 3.2.1 - The Business Plan
Section 3.2.2 - Completeness of Financial Reporting
Section 3.2.3 - Compliance With Special Funding Agreements

3.2.1 The Business Plan

Observations

- The College does not have a long-term strategic plan. However, the College does prepare an annual Business Plan. The Business Plan is the main planning document for the College and is submitted to COPSE to communicate the College's planned activities and funding needs.
- We reviewed the College's December 2002 Business Plan against best practice criteria for effective business planning. We found that the College's Business Plan did not meet most of the criteria. Deficiencies were noted in the following areas:
  - Establishing a clear planning period;
  - Setting out the College's mandate, to accompany the established Vision Statement;
  - Articulating the College's understanding of government priorities as they pertain to the College, towards demonstrating how College programs contribute to government priorities and objectives;

- Providing a description of the main services of the College, and the organizational structure through which the services are delivered;
- Setting out the broad institutional objectives and desired outcomes;
- Identification and exploration of the internal and external trends and risks, as well as opportunities; along with an indication as to how these factors are to be addressed;
- Reporting the performance indicators that will be employed to assess the extent to which planned expected results have been achieved;
- Setting out expenses by sector, and revenues by source, along with the assumptions supporting the College's budgets. Information on investments and planned capital expenditures should also be included; and
- Benchmarking data on trends in the College's performance and providing results within the context of how other similar institutions are performing.

Conclusions

- There are a number of areas where enhancement to the Business Plan could be made. Such enhancements would provide a more comprehensive picture to the College's Board of Governors and other stakeholders of the potential impact of strategies and activities undertaken, by containing an estimate of financial and other resource requirements and linking them to specific strategies and activities.
- The lack of measurable performance indicators in the College's Business Plan related to strategies and activities undertaken does not allow for the subsequent evaluation of actual results and outcomes against expectations.

3.2.2 Completeness of Financial Reporting

Observations

- The College prepares audited financial statements for each of its seven sectors, as well as a consolidated financial statement.
- The College only submits financial statements for two sectors to COPSE: the University sector and the Community College sector.
- The College has not been providing COPSE with the Consolidated Financial Statement nor the financial statements for the following five sectors:
  - Continuing Education;
  - Administrative Fund;
  - Joseph-Dubuc Institute;
  - Research Centre; and
  - Western French Canadian Studies Centre.

- The Administrative Fund financial statements include data processing costs, partnership costs, and other special project costs. Although the College accounts for these costs in its Consolidated Financial Statement, it does not allocate these costs ($3.4 million for the year ended March 31, 2002) to its financial statements for the three main operating sectors: the University, the Community College, and Continuing Education.
- The College's financial statements present highly summarized information. The audited financial statements are not presented in the same format as the budgeted financial information shown in the Business Plan. This makes it difficult to use the financial statements to assess the College's financial performance against plans.
- We reviewed the College's audited Consolidated Financial Statement for the year ended March 31, 2002 and identified the following presentation and disclosure issues:
    - externally restricted funds and internally restricted funds were not fully described (for example, a pension fund for $1 million was recorded in the statements with insufficient note disclosure describing the nature of this fund);
    - revenue was not broken down by major source (for example, by level of government or other funding source); and
    - the nature and amount of changes in deferred contribution balances for the year were not disclosed.
- We reviewed the College's sector statements for the year ended March 31, 2002 and noted that unqualified audit opinions were issued on each sector statement. Because of this, related entities disclosure was needed for each sector, but was not included in the sector statements.
- Approximately $1.1 million in funds received was incorrectly classified as deferred revenue on the College's Consolidated Financial Statement for the year ended March 31, 2002, rather than taken into revenue in the year in which the funds were received. As a result, the College's reported revenue was lower than it should have been, and the College's accumulated reserve account at March 31, 2002 was understated by the $1.1 million.
- Approximately $3.1 million was shown as deferred revenue instead of deferred contributions on the March 31, 2002 balance sheet, and was not disclosed as deferred contributions in the corresponding notes to the financial statements.

Conclusions

- In our opinion, the College's audited financial statements for the year ended March 31, 2002 should more fully incorporate presentation and disclosure requirements under generally accepted accounting principles (GAAP).
- The incorrect deferral of revenue, which resulted in an understatement of the College's reserves for the year ending March 31, 2002, means that the

College is in a stronger financial position than currently indicated by its financial statements.

- Because COPSE did not request, nor receive, the complete financial statements for all of the College's operations, COPSE was not in a position to assess the College's overall use of grant funds. In addition, because the College did not disclose deferred contributions as required by GAAP, COPSE was not aware of the level of the College's unexpended funds.

3.2.3 Compliance With Special Funding Agreements

Observations

- The College received significant funding under two major federal/provincial agreements. We reviewed these agreements to determine whether the College had complied with the main terms and conditions of the agreements.

- One agreement, the Canada-Manitoba Subsidiary Agreement on the Development of the Collège universitaire de Saint-Boniface provided $12 million (50% federal and 50% provincial) in funding to the College over a five year period ended March 31, 2003 for the purpose of developing College programs and services.

  - This agreement required that the Province prepare an evaluation report at the end of the term. The Province commissioned an independent review of the evaluation report prepared by the College. The reviewer concluded that the report "*accurately describes the measures and activities undertaken by the CUSB within the framework of the Canada-Manitoba Subsidiary Agreement*", and that "*the objectives stated in the College's Business Plan...will have been achieved*".

- The second agreement, the Auxiliary Agreement on the Construction of the Student Centre of the Collège universitaire de Saint-Boniface provided $4.34 million (50% federal and 50% provincial) in funding to the College for the construction of a Student Centre and other renovations. Funds were to be provided over a two year period ended March 31, 2003.

  - This agreement was between Manitoba and the Federal Government and stipulated that "*before awarding renovation or construction contracts, Manitoba shall publish a call for tenders in one or more English-language and French-language newspapers*".

  - We determined that Manitoba (represented by the Minister of Advanced Education and Training) was not involved with awarding construction contracts as required by the agreement. Rather, the College was responsible for managing all aspects of the project, including awarding all contracts.

  - We noted that the project architect and the project manager were not selected through a tendering process. We further noted that tenders for sub trades were not published in newspapers as required. We were informed by College management that:

- The project architect was selected on the basis of professional abilities and experience, connection with the College (alumnus and donor), and previous satisfactory work for the College;
- The project manager was selected on the basis of previous satisfactory performance, ability to communicate in French, and management's view that the project manager's fees were reasonable; and
- While sub trades were selected on the basis of a competitive bidding process, the project plans were posted at the Winnipeg Construction Association rather than published in newspapers.

Conclusion

- Given that tendering was not used as required by the Auxiliary Agreement on the Construction of the Student Centre, the College cannot demonstrate that it has obtained the best value for services provided. The lack of a tender or other competitive bidding process for major expenditures may result in a perception of unfair or preferential treatment of selected suppliers.

3.3 PUBLIC REPORTING

Observations

- The College does not hold annual public meetings, produce an annual report, nor make audited financial statements and other accountability information available either directly to the general public or through the College's website.
- We noted that several other universities and colleges in Manitoba make accountability information available to the public, through printed material and websites. This contributes to the transparency of their operations and enhances public accountability.
- Section 24 of The Council on Post-Secondary Education Act requires that an annual report of operations, along with audited financial statements, be submitted by each post-secondary institution at the end of each fiscal year to COPSE and the Minister, who is required to table such reports before the Legislative Assembly. We noted that this process has not occurred for the College.
- The Freedom of Information and Protection of Privacy Act (FIPPA) designates the University of Manitoba, University of Winnipeg, and Brandon University, along with Red River College, Assiniboine Community College, and Keewatin Community College as an "educational body" subject to FIPPA. Under FIPPA, the public can request access to a wide range of information from these institutions. The College is not specifically named in FIPPA; College management indicated their belief that FIPPA does not apply to them.

Conclusions

- As the recipient of significant public funds and as required under Section 24 of The Council on Post-Secondary Education Act, we expected that the College would have produced accountability documents, such as annual reports that include financial information, which would be readily available to the public to demonstrate that public monies are appropriately used. We also expected COPSE to ensure that the process for tabling an annual report for the College would have occurred. By not following the requirements of the Act, the College and COPSE have precluded the Members of the Legislative Assembly from carrying out their oversight responsibilities.
- As a result of accountability information not generally being made available to the public, and given that the College is not named under FIPPA, there was limited opportunity for all stakeholders of the College to assess the College's operational performance.

4.0 Management Control Environment

During the course of our examination, we reviewed a number of financial areas to determine the adequacy of management controls. These areas included:

Section 4.1 – Financial Transactions With Related Parties
Section 4.2 - Purchasing Policies and Procedures
Section 4.3 - Use of Corporate Credit Cards
Section 4.4 – Reimbursable Expenses – Travel, Meals, and Other Expense Claims

4.1 FINANCIAL TRANSACTIONS WITH RELATED PARTIES

Observations

- We noted instances of financial transactions where greater care should have been taken to avoid the perception of a conflict of interest or preferential treatment. These are detailed below:

Contracts With Related Parties

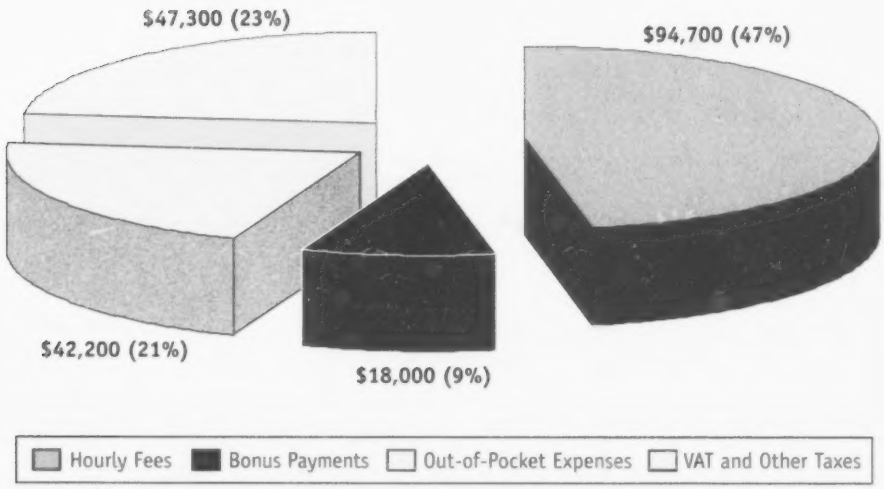
1. Recruiting agent in France

   - In 1998, a relative of a senior official entered into an agreement with the College to act as the College's recruiting agent in France. We were informed by College management that this agent was selected because the agent was a former student of the College, had considerable knowledge of College programs and marketing skills, and had developed personal contacts in France that would benefit recruitment activities.
   - We found no evidence that the related senior official was directly involved in this decision or in negotiating the terms of the arrangement. The Board of Governors and College management were aware of the relationship.

- We noted that the College did not sign a contract with the agent setting out the nature of the relationship, performance expectations, and remuneration. As a result, payments were approved based on verbal understandings, and/or emailed "budgets".
- The College paid the agent an advance of the full estimated costs of recruiting services ($50,000) in the fall of each of the past 3 years, prior to any of the recruiting services being performed. At the end of the annual recruiting period, the recruiting agent would provide the College with a summary statement setting out the total hours worked and out of pocket expenses incurred. The agent would deduct the amount of the advance payment previously received, and request payment for the outstanding balance. The College did not request detailed time reports to substantiate the amounts billed, nor receipts to support out-of-pocket expense claims in each of the last 4 years. Further, the College did not verify the agent's calculations of bonus payments, nor challenge the calculation of various French taxes. Due to the inappropriate administration and management of this by the College, we estimate that the College overpaid approximately $24,000 in taxes and $2,000 in other payments over the 4 years.
- A breakdown of total payments of $202,200, to the recruiting agent in France, covering the period April 1, 1997 to March 31, 2002 are detailed in Figure 5.

FIGURE 5

Analysis of Total Payments to Recruiting Agent in France ($202,200 to March 31, 2002)



2. Commissioned Artist

- In 2001, a senior official commissioned an artist who was previously related, to produce a number of original artworks as illustrations for a book the College was preparing to publish as a fund raising project. The art work was commissioned without an open competition.
- The senior official was directly responsible for negotiating the fee for service. Fees paid totaled $19,000.

Use of College Resources To Benefit A Relative

- In 1999, the Multimedia Centre's resources were used to produce a CD to promote a theatre company in France associated with the recruiting agent. Although the College received a payment for producing this CD, the amount received did not cover travel and other related production costs.
- In 2000, the Multimedia Centre's resources were used to produce a DVD of a children's play for the same theatre company. No remuneration was received for the DVD production.
- For both of the above transactions, there were no contracts, production records, or any other supporting documentation available for our review.

Conclusion

- As a recipient of public funds, the College should have taken greater care to avoid situations of perceived conflict of interest and preferential treatment with related parties. Without sufficient documentation to demonstrate that these were arm's length transactions, the perception of conflict of interest and preferential treatment exists.

4.2 PURCHASING POLICIES AND PROCEDURES

Observations

- At the time of our review, there were no documented purchasing policies and procedures in place at the College.
- The College purchases approximately $4.8 million in goods and services each year, but does not require formal tenders or other competitive bidding processes. Suppliers and service providers were often selected on the basis of positive past experience, personal preference, established relationships with the College (i.e., former students), ability to communicate in French, or supporting the local community.
- While some managers indicated they periodically obtain competitive quotes by the telephone or Internet, records and documentation of this process were not maintained.

- The College did not meet the requirements of the Agreement on Internal Trade (AIT). In 1998, COPSE issued a general purchasing directive to all post-secondary institutions instructing colleges and universities to comply with the purchasing requirements of the AIT. The AIT is a *"framework to ensure equal access to procurement for all Canadian suppliers"*. Effective July 1, 1999, all purchases of goods and services over $100,000 and construction valued over $250,000 were to be subject to a national tendering process. All post-secondary institutions were informed that they could, at no charge, post and distribute tenders on the MERX system, an electronic tendering bulletin board.

Conclusion

- Without formal purchasing policies and procedures in place, and in the absence of a documented competitive bidding process, the College is unable to demonstrate that they obtained the best value for goods and services purchased.

4.3 USE OF CORPORATE CREDIT CARDS

Observations

- At the time of our review there were no formal documented policies and procedures for credit card usage. The College uses two main credit cards: VISA and enRoute. As at March 2002, 5 VISA cards and 11 enRoute cards were held by staff members.
- A total of $146,300 was charged to 7 VISA cards for the period April 1, 1999 to March 31, 2002. We noted that one Director's charges accounted for 77% of all charges to the College's VISA account. This Director charged $112,800 to the VISA card over a three-year period from April 1, 1999 to March 31, 2002.
    - In addition to travel-related expenses and meal charges, this Director used their VISA card to purchase office supplies, computer software, equipment, and books and magazines ($43,800) that could have been purchased through the College's normal systems.
    - We also found that $41,800 (37%) of these charges were not supported by any original receipts; and $8,900 (8%) were supported only by charge slips and not original receipts. We found no evidence to indicate that unsupported expenses were questioned by the College prior to payment.
    - This Director also used the College's VISA card to obtain six travel cash advances totaling $3,000. No other College VISA or enRoute card holder used their card for this purpose. We noted one instance where expenses related to a credit card cash advance of $700 were subsequently included on an expense claim by this Director. As the College did not have any system in place to track and account for cash advances obtained by credit card, they were unaware that these expenses had been covered by the cash advance and subsequently

paid the expense claim in error. When brought to attention of the College by the OAG, the College requested and received restitution from the Director.

- A total of $221,200 was charged to 14 enRoute cards for the period April 1, 1999 to March 31, 2002. We reviewed the charges for six Directors totaling $165,500 (75% of the total charged) and noted that $129,700 (78%) of these charges were appropriately supported by receipts, while $35,800 (22%) were not supported. Of these unsupported amounts, $23,700 (66%) were for airline tickets and related costs, $7,800 (22%) were for hotels, and $3,800 (11%) were for meals.
- One senior official did not generally supply receipts to support charges made on their enRoute card. This official charged $18,000 in expenses, but only $2,600 (14%) was supported by receipts. Unsupported charges included $2,600 for meals and $6,000 for hotel expenses. We found no evidence to indicate that unsupported expenses were questioned by College management prior to payment.

Conclusion

- In the absence of formal policies and procedures for credit card usage and by not ensuring that all credit card purchases and advances are properly reviewed and supported by receipts, the College exposed itself to undue risk that inappropriate expenditures may be incurred and not detected.

4.4 REIMBURSABLE EXPENSE CLAIMS

Observations

- At the time of our review, the College did not have documented policy or procedures regarding reimbursable expenses, including guidelines for meal allowances and travel expenses. At times, College staff pay for work related goods or services including meals and other expenses, and at a later date, will request reimbursement for these expenses.
- We selected a sample of expense claims from April 1, 1998 to March 31, 2002 for 17 College employees, including senior management totaling $100,900. We determined that $73,000 (72%) of the expenses claimed in our sample were appropriately supported by receipts. The remaining $27,900 (28%) were not adequately supported by original receipts:
  - $14,600 (15%) were supported by photocopies of a receipt instead of an original receipt;
  - $6,800 (7%) were supported by a credit card slip and not an original receipt; and
  - $6,500 (6%) were not supported by any documentation.
- One senior official used reimbursable expense claims to purchase relatively high value items, such as furniture for student housing and the College, that could have been billed directly to the College. This official's expense claims accounted for $43,100 (43%) of the total expenses in our

sample and were significantly higher than the claims made by the President or any other senior official.

- The College has not established per diem rates or other guidelines for travel expenses or meals to assist management in determining the appropriateness of claims and the suitability of supporting documentation. As such, claims were reviewed and approved on a subjective basis. Our review identified several examples of expenses that would be typically unallowable in a public sector organization.

Conclusion

- We believe that the College has not provided adequate guidance to management and staff regarding reimbursable expenses. Further, by not being sufficiently diligent in their review and approval of reimbursable expense claims, the College was exposed to undue risk of paying for inappropriate expenses. Documentation, communication, and monitoring for compliance with policies and procedures would have improved controls and helped the College demonstrate appropriate stewardship of resources.

5.0 Human Resources Management

Observations

- At March 31, 2002, the College had 165 employees (full time equivalent), with salaries and other employee related costs representing approximately $9.8 million (66%) of the College's total expenditures.
- The College has three collective agreements covering administrators, instructors and professors and negotiated five-year contracts with each of its three unions which were effective in 1999. We reviewed both the current and previous collective agreements and noted that there were significant changes incorporated into the new contracts. The new provisions in these agreements significantly increased the complexity of the contracts, and will likely contribute to the necessity for more involvement of management to ensure the terms are complied with.
- Performance review requirements are set out in the current collective agreements. Reviews for professors and instructors are based largely on the course evaluation forms prepared by students. Based on discussion with managers and staff, and from our review of available documentation, we determined that performance reviews were conducted in keeping with the collective agreements.
- The College does not have a human resources policies and procedures manual to provide any guidance to management and employees. Neither does the College have a dedicated human resources professional on staff; human resources functions are currently the responsibility of the Director of Finance and Human Resources.

- Human resources activities, such as performance reviews, hiring, and disciplinary actions, are managed by individual managers on a day-to-day basis. Managers indicated that access to a specialized human resources support person would be of benefit to them. The College had budgeted for this position during the year ended March 31, 2000. The College has not yet taken action to fill this position.
- During the course of our review, we were informed that complaints of harassment and other improper behavior had been made. We noted that individual Directors to whom the complaints had been brought, kept their own personal notes regarding the nature of the complaints and action taken to resolve matters. We were also told that documentation of these complaints was contained in securely stored files in a central location. However, we were subsequently informed that centrally stored files did not exist. Therefore we could not determine the number, nature, or final resolution of the alleged complaints.
- During the course of our review, concerns were expressed of inappropriate student hiring practices in a particular area of the College. While our review was unable to substantiate this concern, we noted that the College did not follow a formal, consistent process in hiring students.

Conclusions

- The lack of documented human resource policies and procedures, and the absence of a dedicated human resources professional, increases the risk that human resources issues that arise at the College may not be fully and appropriately addressed. Further, the hiring practices of students in a particular area of the College may have created a perception of unfair access to College employment opportunities that might have been avoided if formal, consistent processes were in place.
- No formal documentation on harassment complaints was provided for our review. We are concerned that this lack of documentation may be perceived as undermining the credibility of the process for resolving complaints. In addition, appropriate documentation of a complaint, whether formal or informal, could aid in establishing a pattern of behaviour in case a person is the subject of subsequent complaints.

6.0 Board Governance

As one aspect of our review, we examined the governance practices of the College's Board of Governors (the Board). Our work consisted of a review of Board by-laws, Board minutes, and Board policies and procedures. We examined three years of Board activity from September 1999 to June 2002. Interviews were held with all current members of the College's Board, including the College's President. Board composition changes occurred during the course of our review; in most instances, the vacating Board member was interviewed.

Corporate governance is the system by which an organization is directed and controlled. Effective corporate governance is built upon four pillars:

1. **Stewardship** - As stewards, boards act on behalf of others, and are trustees of an organization's mandate and its resources. A board is therefore given the overall authority for the actions of its organization. As a result of this stewardship, any public sector board needs to honour the trust citizens have placed in it.

2. **Leadership** - A board fulfils a leadership role and as leaders, board members are expected to reflect the priorities and values of the community they represent and from which they are drawn. Leadership is about the relationship between the governors and those governed. Therefore, a board needs to develop positive relationships with all stakeholders, ensure respect between parties, and build a sense of commitment.

3. **Responsibility** - Having been given a fiduciary responsibility, boards are expected to manage the resources of the organization efficiently and effectively to accomplish the desired aims. Board members are expected to be reliable, and to allow appropriate factors and considerations to influence their judgment, including consideration of the effect of their choices on others. They are also expected to devote personal time and energy to ensure that governance is appropriate and adequate.

4. **Accountability** – Boards are ultimately accountable for the actions of their organization. Accountability is the requirement to answer for the discharge of responsibilities that have been conferred and that affect others in important ways. It requires that boards understand who is responsible for what, what performance is to be achieved, and what information is required to ensure appropriate decision-making.

Building upon these four pillars of good governance, and based upon a review of leading research and perspectives of board governance, a Model of Governance was developed by the OAG and used as the basis in conducting this review. In general, the more a board fulfils each of the attributes of this Model, the more effective it is.

*Detailed information on the OAG's Model of Governance can be obtained from previously issued reports, available on our website (www.oag.mb.ca).

Attributes of an Effective Board*

Observations

- The College's Board is comprised of 12 members, who meet approximately once per month between September and June. Seven Board members are nominated as representatives of a particular community group. These include: the Archdiocese of St. Boniface (2 members); the Franco-Manitoban Society (2 members); the College's University Professors' Union Association (1 member); the College Instructors' Union Association (1 member); and the College Students' Association (1 member). A further four members are

self-selected by the Board. The College's President also sits on the Board as a voting member. Board members serve for two-year terms, which can be renewed indefinitely. Currently, the longest-serving Board member has been on the Board for twelve years.

- The College's Board has no representation from its primary funders, the provincial and federal governments, nor from the University of Manitoba with whom they are affiliated.
- Board members are highly committed to the College and informed us that they felt primarily accountable to the Francophone community in Manitoba. We were told that the Board functions well together as a team and that members contribute fully at meetings. Our review of past Board minutes noted that, with one exception, all resolutions have been adopted unanimously.
- The College has not formally articulated an overall long-range strategic plan and the Board currently has no strategic planning process in place. We noted that the Board has not held a planning session to deal specifically with strategic issues since 1998. College management does, however, prepare an annual Business Plan which is submitted to the Board for approval. A detailed discussion of our review of the College's 2002 Business Plan is provided in Section 3.2.1.
- The majority of information provided to the Board by the College's senior management is delivered verbally. The Board receives presentations by specific functional areas according to a pre-defined annual schedule. Formal written reports, containing an analysis of alternative options and their financial consequences, as well as performance information which integrates both financial and non-financial indicators, are not generally provided to the Board. Yet, the majority of Board members told us they were satisfied with the information they received, and rarely felt they had to ask for more in making their decisions.
- The majority of Board members noted that the Board was effective in its role as a "policy" board that did not micro-manage the day-to-day administration of the College. Our review of Board minutes noted that in the last three years only one policy had been approved in 2002 by the Board. When asked, the majority of Board members informed us that they were satisfied with the current operational policies and related procedures in place at the College, and that copies were available from the administration. As noted in Section 4 of our report, the College has few documented operational policies and procedures, and relies on an informal management control environment.
- Two Board members represent the Board on the Conseil de direction des études (CDE). The CDE acts as the College's equivalent of a university senate and provides academic direction and authority over course programs and curriculum. As the Board has overall and ultimate responsibility for the financial and administrative affairs of the College, final ratification of all programs and strategic direction rests with the

Board. As an evaluation of academic direction/programs was outside the scope of this review, we did not assess the functioning of the CDE.

- While the Board has established three Standing Committees (Executive, Finance, and Personnel), the majority of matters are dealt with by the entire Board. The Finance Committee meets on a regular schedule about 3 - 4 times per year. Other committee meetings occur on an "as needed" basis and are generally held directly after the Board meeting. Our review noted that the Executive Committee has not held a meeting since 1999, and the Personnel Committee held two very brief meetings in 2002. As well, ad-hoc committees are formed by the Board to deal with specific issues as required.

- Our review noted that the Board has not established an Audit Committee. Although the Finance Committee meets with the external auditors once per year to receive the audited financial statements and audit opinion, it does not perform the other functions typical of an Audit Committee, including meeting with the external auditor prior to the audit to review scope, ensuring the integrity of internal fiscal control and management information systems, and ensuring legal and regulatory compliance. Currently, the Finance Committee does not have any members with specific financial expertise.

- The majority of Board members indicated that they trust the College's management and are highly satisfied with the actions of management, as well as the current functioning of the organization. We noted that the President is directly accountable to the Board, while all other senior managers are accountable to the President. The Board formally evaluates the President's performance once every five years. The expenses of the President are not submitted to the Board (or Finance Committee) for approval. The President's expenses are currently forwarded to the Director of Finance and Human Resources for approval.

- An evaluation of Board performance has not been conducted since 1994. We noted that, based on the 1994 evaluation, the Board instituted a formal orientation process to assist new Board members in becoming familiar with the College and the Board. This process was considered useful by Board members, and is an example of the enhancements that can be made to Board functioning as a result of an effective evaluation process. Our review further noted that no formal Board training and development is provided throughout a Board member's term.

Conclusion

- As the ultimate authority of an organization, a board takes responsibility and accountability for the mandate and goals of its organization, as well as oversight responsibility for the actions of the organization. The College's lack of an articulated strategic plan and the Board's lack of involvement in a strategic planning process is a concern. The findings reported in other sections of this report indicate that the quality of

performance and financial information provided to the Board, in conjunction with the current informal nature of the College's internal control environment, does not facilitate the Board's ability to assess operational and management performance. Improvement is required in the Board's control and oversight responsibilities if the Board is to effectively operate as a mechanism of corporate accountability.

7.0 Foreign Student Recruitment

Observations

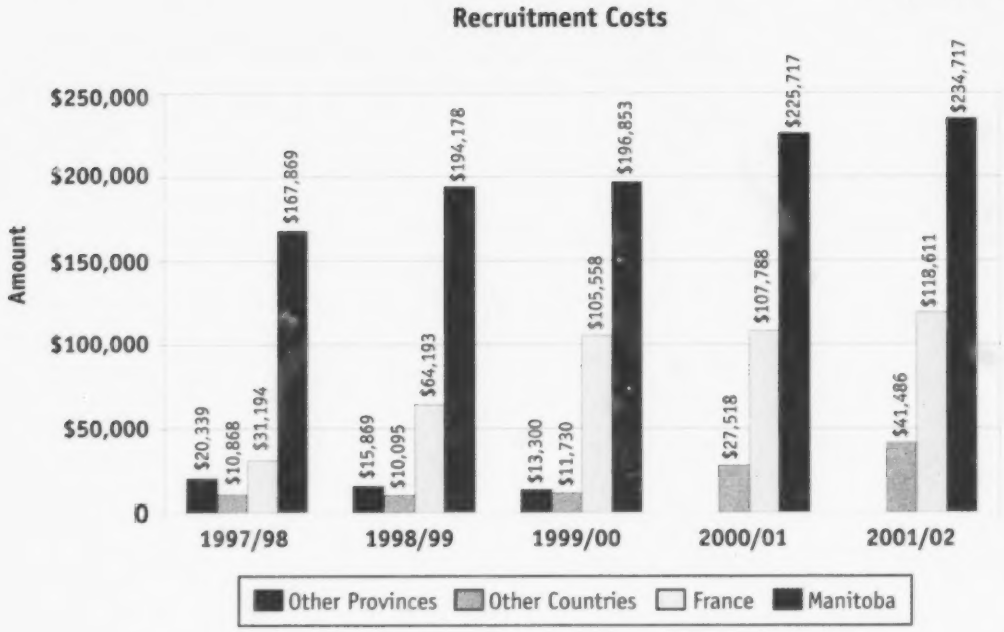
- Attracting international students to the College is an important strategic direction for the College and the resources committed are viewed as a long term investment. College management informed us that the primary purpose for the desired presence of international students is to broaden the learning experience of all students at the College by providing them with exposure to different cultural ideas and practices. Recruiting students from France was expected to enhance international recognition of the College. These views are shared by the College's Board, which supports the international recruitment initiatives. International students pay higher tuition fees than domestic students.

- During the year ended March 31, 1998, the College initiated a program to actively recruit students in France. These activities started modestly, and based on the initial success, the program was expanded to Mali and Senegal during the year ended March 31, 2000. During the year ended March 31, 2002, the student body included 21 students from France, 17 students from Mali, 4 students from Senegal, and 25 students from 14 other countries.

- College management informed us that they considered their foreign recruitment program to be successful and cost effective. However, the College does not have an integrated foreign student strategic recruitment plan, nor have documented evaluations or analysis of actual performance of recruiting activities been conducted. For example, the College has not calculated the average cost of recruiting a foreign student, nor compared recruiting costs for foreign students to incremental tuition revenues in order to determine whether the costs of recruitment were covered by the additional revenue generated.

- We performed an analysis of the recruitment costs, as shown in Figure 6. International recruiting costs have increased from 18% during the year ended March 31, 1998 to 41% of total recruiting costs during the year ended March 31, 2002, reflecting the College's increasing commitment to recruiting students outside of Manitoba.

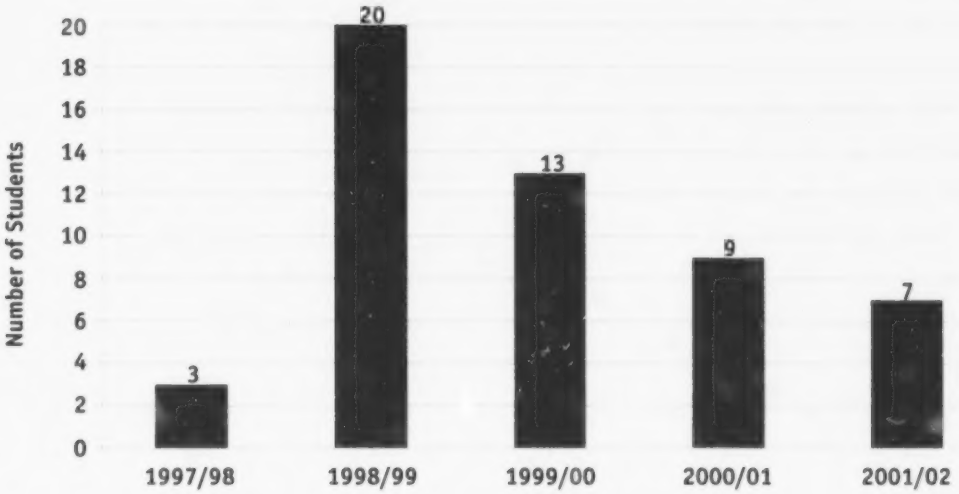
FIGURE 6



- We were informed by College management that, for a variety reasons, a dedicated recruitment agent was required in France. As the College undertook recruitment in France without formally evaluating alternative strategies, we examined recruitment activities and costs for France in detail. As shown in Figure 7, during the first year of active recruitment in France (year ended March 31, 1998), the College registered three students. In the following year, this increased significantly and an additional 20 students attended the College. In subsequent years, we noted the number of students recruited from France has steadily declined, while recruiting costs continued to increase (as per Figure 6).

FIGURE 7

Number of Students Recruited in France



- As shown in Figure 8, the increase in recruiting costs coupled with the decline in the number of students recruited has resulted in a sharp rise in the per-student cost of recruitment. For the year ended March 31, 1999, the most successful recruiting year from France (20 students), the average cost per student was $3,210 (20 students; total cost $64,193). For the year ended March 31, 2002, when only 7 students were recruited, the average cost per student increased to $16,944 (7 students; total cost $118,611).

FIGURE 8

Recruitment Cost Per Student - France

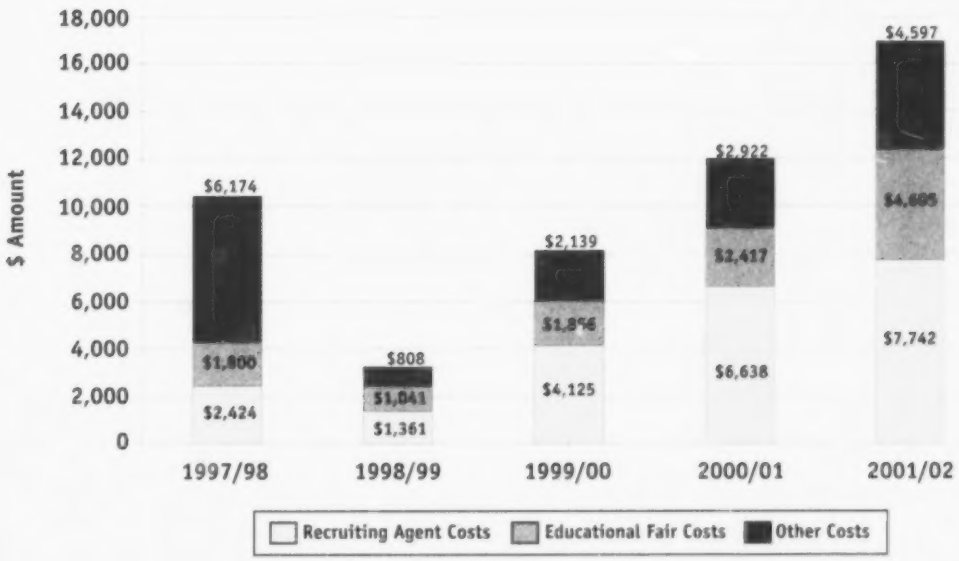
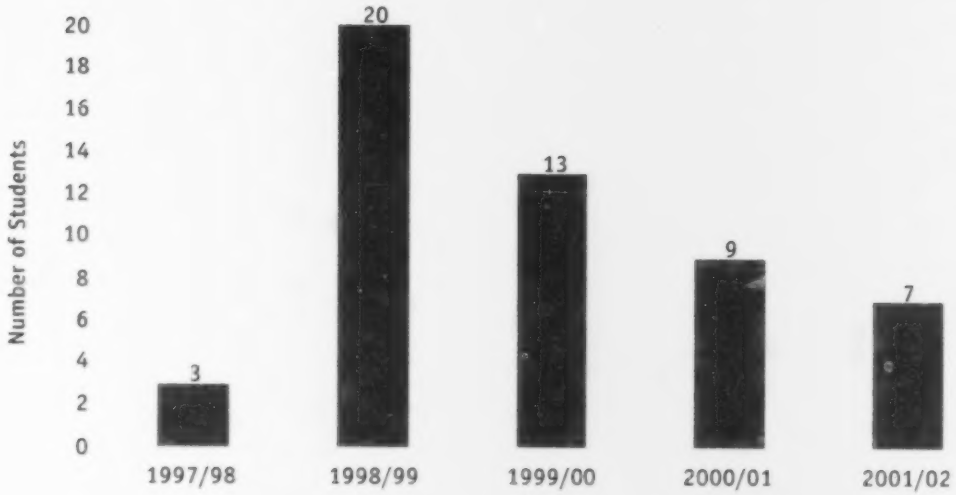


FIGURE 7

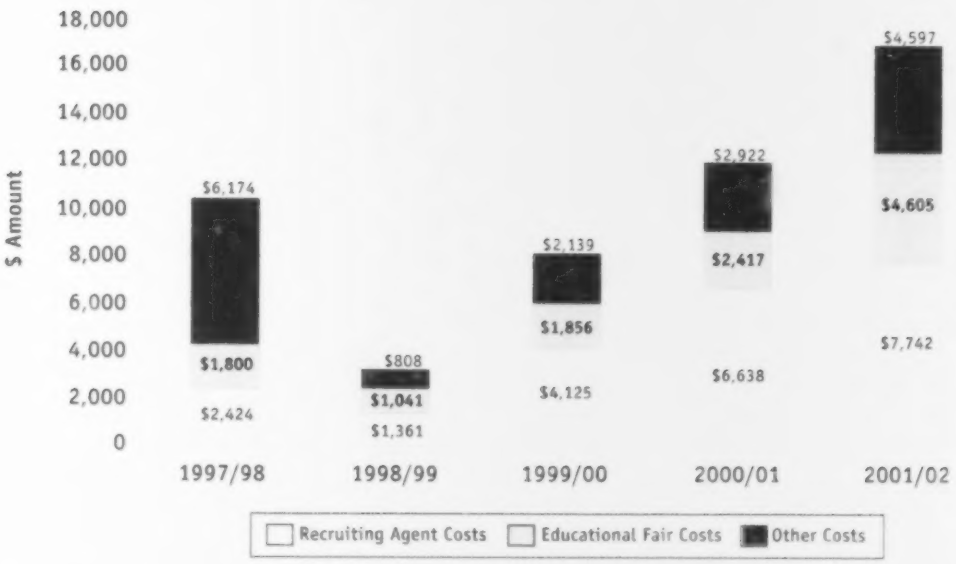
Number of Students Recruited in France



- As shown in Figure 8, the increase in recruiting costs coupled with the decline in the number of students recruited has resulted in a sharp rise in the per-student cost of recruitment. For the year ended March 31, 1999, the most successful recruiting year from France (20 students), the average cost per student was $3,210 (20 students; total cost $64,193). For the year ended March 31, 2002, when only 7 students were recruited, the average cost per student increased to $16,944 (7 students; total cost $118,611).

FIGURE 8

Recruitment Cost Per Student - France



- As a result of the high per-student cost for recruitment in France, estimated total tuition fees for students recruited during the year ended March 31, 2001 and during the year ended March 31, 2002 did not cover the investment in recruiting activities. Costs exceeded total expected tuition fees by $9,700 and by $17,200 respectively.
- Payments to the recruiting agent in France were paid on the basis of an hourly rate plus out-of-pocket expenses, regardless of the number of students recruited. In addition, a bonus is also paid for each year a recruited student continues studies at the College. From April 1, 1997 to March 31, 2002, the College had paid their recruiting agent in France a total of $202,200 to recruit 52 students (average cost - $3,890 per student).
- We reviewed the practices of other educational institutions that use recruiting agents and found agents are most often paid on a commission basis for those students successfully recruited; usually 15% of the first year's tuition. If the College had paid their agent in France on the same basis as other educational institutions, they would have paid between $720 and $1,650 per student, including bonus payments. In our opinion, using that method, total recruiting costs could have been reduced by approximately $116,000 over the five year period.

Conclusion

- The College's foreign student recruitment program was not appropriately managed, which may have contributed to the excessive cost of recruitment from France. The lack of an integrated plan and related performance measures did not enable the College to assess the accomplishments of their recruitment programs and ensure that College resources were effectively used. Without benchmark guidelines, such as average cost per student, comparisons with other institutions, or other documented critical analysis, management appeared to have relied on their intuition regarding the success of the program.

8.0 Multimedia Centre Operations

Observations

- In 1996, the College submitted a proposal for funding to the Department of Advanced Education and Training to develop a state-of-the-art multimedia service at the College. This document set 10 specific objectives for the program including:
  - to promote self training on the use of technology to staff, students, and the community;
  - to undertake innovative projects;
  - to provide information on new technologies; and
  - to contribute to the economic development of Manitoba.

- In 1997, the Multimedia Centre (the Centre) began providing state-of-the-art multimedia production capabilities to College staff, students, and the community. The Centre is one of the province's most advanced multimedia education centers and has the capacity to handle virtually any kind of production, including sound, video, photography, and animation. Productions can also be presented in a number of different formats, including CD, tape, and DVD. The Centre has two full time staff - a Director and a Project Coordinator - and for the year ended March 31, 2002 had an operating budget of $333,000.

- Since the inception of the program, a number of significant changes in the nature of the Centre's operations and production focus have been made. Initially, projects were "staffed" by students who were supervised and trained by the Director in the various technical activities needed for a project. Today, the Centre mainly contracts with external production professionals for production services, some of whom are graduates of the multimedia program.

- The Centre initially pursued commercial productions but now focuses on the preparation of educational material for College professors, instructors, and other French educators in the community.

- No documented strategic plan for the Centre has been developed by the College. As well, documented project management policies and procedures have not been developed. The Director did provide us with a document that outlined some basic project management requirements, including the need for contracts, meeting notes, project goals, budgets, production schedules, evidence of product branding, and other supporting documentation. We examined a sample of 10 project files and noted that these project management requirements were not consistently followed. While most files contained a description of the project, only two files contained a contract or evidence of meeting notes. In addition, four of the files did not contain budgets or evidence of product branding, and five of the files did not contain production schedules.

- While the College's accounting system had been set up to handle project costing, our review noted that not all Centre projects were appropriately accounted for in the accounting records. The Director provided us with a listing of 82 projects covering 1977 to 2002, but at March 31, 2002 only 31 projects were recorded. We were informed that some project expenses were not recorded on the basis of the nature and purpose of the expense. Rather these project expenses were recorded to general ledger production accounts based on which accounts had unexpended fund balances.

- We also reviewed a number of commercial projects that required international travel. These are detailed below:

    - In October 1999, the Director and a part-time assistant traveled to France to produce a promotional CD for a French theatre company associated with the College's recruiting agent. While there was no invoice or billing for this project, the College identified a payment of $3,700 received in November 1999 from the theatre company as

payment for this project. We examined the CD and noted that there was no College branding on either the disk or the promotional packaging. The trip lasted approximately 12 days and travel costs, exclusive of production costs, are estimated at $6,900.

- In May 2000, the Director and a contract employee traveled to a number of locations in France (Paris, Nice, Toulouse, Montpellier, and Monaco) to assess the feasibility of establishing a commercial web page to promote French music and artists. The contract employee had been hired to develop the web page and to assist in its promotion. Upon return to Canada, the Director placed the project on "hold" and terminated the contract employee because there was insufficient support from the local community for the project to continue. The trip lasted approximately 15 days with travel costs estimated at $8,400.
- In November 2000, the Director and a part-time assistant traveled to France to meet with a French publishing company in order to demonstrate an interactive DVD for language instruction that had been developed by the Centre. The DVD was produced on speculation; the Director hoped that it would assist the College in acquiring work from the publishing company. However, the publishing company was not interested in developing the project further. During this trip, the Director also produced a DVD of a children's play for the recruiting agent's theatre company. The theatre was not invoiced or billed for this project, and no payment was received. We examined the DVD and noted that there was no College branding on either the disk or the promotional packaging. The trip lasted approximately a week with travel costs estimated at $7,200.

Conclusions

- Given that the College possesses one of the province's most advanced multi-media education centers, a strategic plan setting out objectives and production goals, along with measurable performance targets, would have better facilitated management's review of the Centre's operations by providing a benchmark against which to assess actual results.
- We are concerned that the inconsistent basis for recording project costs may result in inaccurate cost records and management may not be aware of over expenditures or under expenditures on projects.
- Pursuing speculative international projects is more costly and riskier than developing projects locally, with a lower probability of achieving a positive return to the College. By not ensuring that there was sufficient documentation on hand to support their decisions to pursue international projects, and to demonstrate that these projects were in the best interests of the College, management has exposed the College to undue risk that the College's funds were inappropriately spent.

9.0 Information Technology Management And Security

The Information Technology (IT) Department has annual expenditures of about $585,000. They support over 1,200 computer user-accounts for students, over 250 computer user-accounts for College personnel, and over 330 computers.

The objective of our review of information technology was to identify opportunities where the College could improve computer security controls. We assessed the College's information technology practices against industry-recognized standards for operations including those developed by the Computer Security Division of the United States National Institute of Standards and Technology (NIST) and set out in their publication *"An Introduction to Computer Security: The NIST Handbook, Special Publication 800-12"*.

We assessed the control environment from the following perspectives:

Section 9.1 - Management Controls
Section 9.2 - Operational Controls
Section 9.3 - Technical Controls

9.1 MANAGEMENT CONTROLS

Management controls are techniques that are normally addressed by management as part of the computer security program of an organization. These controls focus on the management of the computer security program and the management of risk in the organization, and includes computer security policies. Risk management is the process of assessing risk, taking steps to reduce risk to an acceptable level, and maintaining that level of risk. Computer security risk management addresses risks that arise from an organization's use of information technology.

Observations

- The IT Department has not developed documented strategic or business plans for this operation.
- The IT Department has developed an overall computer policy that addresses acceptable use of College computers including respecting copyrights, adhering to software licenses, behaviour in computer labs, etc., but has not documented policies regarding a number of computer security issues including computer security incident reporting and handling, E-mail privacy, disposal of electronic data media, transmitting data by fax or e-mail, the use of modems, and the classification, ownership, and security measures regarding information.
- The IT Department neither has a formal computer security program nor formally manages computer security risks. However, the computer network manager has general responsibility for computer security and on occasion has scanned computers for vulnerabilities. In addition, the IT Department has also received advice from consultants regarding e-mail server configuration and firewall configuration.

- IT Department staff members advised that security-related updates (patches) are applied to computer software on a timely basis. The computer network manager subscribes to various external sources of information regarding the primary computer software products in use at the College, including alerts regarding security matters.

Conclusion

- The College cannot demonstrate that it has appropriate safeguards in place to protect IT systems and electronic data and information. While all risk to computers cannot be eliminated, we would have expected that the College would have developed a risk assessment process for analyzing and interpreting risk. The informal approach to management of the IT Department, including the lack of a documented strategic plan, risk management process, and policies and procedures increases the IT security risks to the College.

9.2 OPERATIONAL CONTROLS

Operational controls are implemented and executed by people, as opposed to computer systems. These controls are put in place to improve the security of a particular system or group of systems. They often require technical or specialized expertise and rely upon management activities, as well as technical controls. Operational controls include user issues regarding computer security, contingency and disaster plans, computer security incident reporting, and security awareness, training and education programs.

Observations

- There is no formal program to assess and document what permissions should be assigned to staff members regarding data and computer applications. Supervisory personnel use their judgment to determine what access permissions are assigned to employees.

- Currently, students are not required to sign an acceptable use form, but beginning in September 2003, they will have to acknowledge IT use polices electronically as they log on to the College's network for the first time after an account is created or renewed. All student computer accounts expire at the end of the school year unless arrangements are made to keep the account active over the summer.

- New staff members receive a basic information handout and are asked to sign and date a form to request a computer account. However, sometimes this process is not followed and a supervisor will phone and request that an account be created without the staff member signing the request form. Further, there is no requirement for staff members to sign an acknowledgement form each year. Supervisors are to advise the IT Department when staff are terminated or change positions, but this is usually done verbally. There are no formal processes in place to ensure that the IT Department is advised on a timely basis.

- The College does not have a formal computer security awareness and training program. While the College does provide periodic orientation

sessions regarding the use of computers, attendance at the sessions is optional, and there is no structured program to remind users on an ongoing basis of safe computer practices, such as posters or bulletins. The College does not have staff members devoted to computer security and consequently does not arrange for in-depth computer security training for any staff members.

- The College does not have a disaster recovery/business continuity plan, nor has the College developed formal procedures for handling computer security incidents.
- While some operational procedures have been documented, the security aspects of a computer application system are not documented, including security plans, contingency plans, risk analyses, and security policies and procedures.
- Physical security including access to computer laboratories is adequate. IT Department staff members visit the computer labs twice a day to inspect problems.

Conclusions

- The College is unable to demonstrate that it can handle significant IT disruptions or disasters, and could as a result suffer serious operational difficulties.
- The College has reasonable physical access controls and has implemented adequate fire safety measures.

9.3 TECHNICAL CONTROLS

Technical controls are controls that a computer system executes. These controls require consideration of their effects on operations and should be consistent with the management of security within an organization. Technical controls include identification and authentication mechanisms, logical access controls, maintenance and review of audit logs, and encryption of data.

Observations

- With respect to the College's technical controls, we identified several opportunities to decrease the risk of unauthorized access to its systems. These were brought to management's attention in a separate memo and included the need to improve identification and authentication mechanisms and the need to monitor audit logs for operating systems and the network.

Conclusion

- Without the strengthening of technical controls, including the maintenance and review of audit logs, and better control of internet access, the College has an increased risk of not detecting unauthorized access to their systems.

10.0 Recommendations

AUTHORITY AND ACCOUNTABILITY REPORTING

Affiliation Agreement With The University of Manitoba

- That the College use its legal name (Le Collège de Saint-Boniface) for all legal documents, including contracts, agreements, bylaws, etc., unless the College formally changes its legal status and name.
- That the Affiliation Agreement with the University of Manitoba be reviewed and updated to reflect the College's current needs and operating environment, given that it dates back to 1972, and that the review process ensure appropriate representation of all key stakeholders (Board, faculty, staff and students, University of Manitoba, community, and province).
- That, until such time as the Affiliation Agreement is amended, the College comply with the provisions of the Agreement and obtain formal permission from the University of Manitoba prior to entering into any agreement with other universities. In order to facilitate its continued relationship with the University of Ottawa, the College should obtain formal approval from the University of Manitoba.

Reporting to Government

- That the College strengthen its business planning processes to better reflect best practices. The annual Business Plan should include resource needs, trends and risks, strategies and goals, and performance measures.
- That the College review their financial statement presentation and disclosure requirements to ensure that the financial statements incorporate fuller presentation and disclosure, and are prepared in accordance with GAAP.
- That the College provide COPSE with complete financial reporting for all of the College's operations, including the audited consolidated financial statement.
- That COPSE ensure that they receive and review all relevant financial reporting information of the College to better facilitate review and assessment of the College's entire operations.
- That the College comply with all provisions of joint federal/provincial funding agreements, including provisions relating to the tendering for goods and services.

Public Accountability

- That the College improve public reporting by making accountability documents such as an annual report, audited financial statements, and strategic and other plans available to key stakeholders and the public.

- That COPSE ensure that the College comply with the reporting requirements under Section 24 of the COPSE Act.
- That COPSE ensure that the Minister of Advanced Education receives a copy of the College's annual report for tabling in the Legislative Assembly.
- That the Province review the application of FIPPA to the College and determine if amendments are required to specifically name the College.

MANAGEMENT CONTROL ENVIRONMENT

- That the College strengthen its management control environment and controllership function to ensure appropriate stewardship of resources.
- That the College develop formal policies and procedures in support of the management control environment, including the following specific areas where policy and procedures are required:
  - Conflict of interest policy and related procedures that applies to College employees and clear guidelines to identifying and declare potential areas of conflict.
  - Purchasing policies and procedures to help ensure that the College obtains the best value for the goods and services purchased through a documented, competitive bidding process.
  - Credit card use policies and procedures that address the assignment of staff credit cards, the appropriate use of the card, and the supporting documentation required to substantiate charges made.
  - Cash advances policies and procedures that provide for the central tracking and monitoring of all cash advances to facilitate the process for accounting for all cash advances on a timely basis.
  - Travel and other expense claims policies and procedures that provide guidelines describing "allowable expenses" such as acceptable rates for meals, alcohol and other entertainment expenses, incidental items when in travel status, and the procedures for approving expense claims.

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT

- That the College develop a human resources policy and procedures manual to operationalize the provisions of the collective agreements, to ensure fair access to College employment opportunities for students, and to assist College management in carrying out human resources activities.
- That the College employ a dedicated human resources professional to more fully support human resources functions.
- That the College review its harassment policy in order to ensure that all complaints, whether formal or informal, are appropriately handled and that documentation of the final resolution or disposition of any complaints is filed in a secure location.

BOARD GOVERNANCE

- That the College's Board review its composition to ensure it is inclusive and reflective of its primary funders and stakeholders. Provincial representation would ensure it is consistent with most other post-secondary institutions in Manitoba.
- That the Province review "Le Collège de Saint-Boniface Incorporation Act" of 1871 and assess whether the composition of the College's Board should be made compatible with other post-secondary institutions.
- That the College's Board develop a formal strategic plan which articulates the long term strategic direction of the College. The Board, in conjunction with senior management and with input from key stakeholders, would be responsible for articulating the plan and ensuring management is held accountable for achieving the goals/objectives set.
- That the College's Board review its current Committee structure, to ensure it best reflects the information needs and oversight responsibilities of the Board. Committees can be an important vehicle for providing information and analysis that can assist a board in decision-making. The establishment of an Audit Committee could assist the Board in ensuring appropriate and independent oversight of financial information and internal controls, as well as in monitoring conflict of interest issues.
- That the College's Board conduct the President's performance evaluation on an annual basis. Such annual evaluations are an opportunity for the Board to assess senior management's performance against plans and ensure that annual objectives are achieved.
- That the College's Board approve the expenses of the President. This may be done, on the Board's behalf, by the Board Chair or the Finance Committee.
- That the College's Board conduct annual board evaluations as a way to highlight strengths and address opportunities for improvement in governance practices.
- That the College's Board establish regular training and development opportunities for its Board members in areas that enhance effective corporate governance, such as financial literacy, risk management and performance measurement.

FOREIGN STUDENT RECRUITMENT

- That the College develop an integrated plan for recruitment of foreign students to ensure that enrolment targets are met with due regard for economy and efficiency.
- That the College reassess its recruiting strategy in France to determine whether a more cost effective recruiting alternative can be found, and that until such time, the College strengthen its due diligence review and

payment approval process regarding transactions with the existing recruiting agent in France. Specifically we recommend that the College:

- Obtain a signed contract that clearly sets out all aspects of the understanding between the College and the agent, including remuneration rates and performance expectations.
- Renegotiate the compensation arrangement to better reflect standard recruitment remuneration practices (i.e., a commission basis for students successfully recruited). Consultation with other institutions that use recruiting agents would help the College determine what would constitute "reasonable" rates.
- Discontinue the practice of advance payments to the recruiting agent in France and require invoices be submitted on a timely basis and be adequately supported by detailed time sheets and original receipts to substantiate any out-of-pocket expense claims.
- Adjust subsequent payments and/or obtain repayment for overpayments resulting from miscalculation of French VAT and other taxes, recruitment bonuses, and clerical errors.

MULTIMEDIA CENTRE OPERATIONS

- That the College develop a strategic plan for the Multimedia Centre that sets out clear objectives, production goals and measurable performance targets. This would allow the College to assess whether new projects pursued by the Centre are in keeping with the documented strategic objectives.
- That the College develop comprehensive policies and procedures for the Centre to provide guidance regarding acceptable operational and project management practices.

INFORMATION TECHNOLOGY MANAGEMENT AND SECURITY

- That the College develop a documented strategic plan for the IT Department.
- That the College develop policies and procedures regarding a number of computer security issues, such as incident reporting, email privacy, disposal of electronic data media, the use of modems, etc.
- That the College initiate a formal risk assessment process to identify and document potential computer security risks and implement security controls to reduce risk to a level acceptable to management.
- That the College initiate computer security awareness training and education efforts, such as making orientation sessions mandatory and having an ongoing program to remind users of safe computing practices.
- That the College follow a formal process for assigning staff members with access permissions to computer systems and have all users, including

students and the public, periodically acknowledge that they adhere to the College's computer-related policies and procedures.

- That the College develop and communicate an Internet-use policy, and obtain computer user consent forms from all Internet users, including the public.
- That the College develop a disaster recovery plan for the IT Department.
- That the College implement a program for the periodic audit of computer security.
- That the College maintain and review audit logs on the computer operating systems, on the network operating system, and on network devices, such as routers and firewalls, in accordance with benchmark practices available from computer security organizations.

Comments from the College

The recommendations that have arisen out of the Office of the Auditor General's comprehensive review of the College's administrative practices, processes and policies review will prove very helpful as the College moves forward.

The College has focused on the quality and breadth of its academic offerings, and this has led to very positive results in the form of increased program offerings, vastly expanded enrolments, and a stable financial position. Our President has positioned the College well to move on to the next phase of its development.

We acknowledge that our rapid growth has contributed to a gap between our academic success and our administrative processes. We recognize that the size and complexity of our operations and the importance of the issues involved require closer attention and fuller documentation processes.

While the "lean administration" approach was reasonable when the College was a much smaller institution, we accept the necessity to improve our attention to administrative matters now that the College has grown so substantially and is on the cusp of further expansion. Before the next round of expansion, additional administrative resources and adequate written policies will be put in place to support our philosophy of personal and budget accountability. In taking this approach, the College will keep its investment in administrative processes as reasonable as possible so as to maintain its primary focus on academic programming and its students.

To address the Auditor General's recommendations, the College will undertake an immediate study to determine the sequence and implementation specifics of the following intended actions:

- *Employment of additional support personnel, as may be required:*
  - *To address contractual and documentation matters, leading to improvements in processes.*

- *To strengthen human resources functions.*
- *To improve management controls and processes of the Multimedia and Information Technology departments.*

- *Development of adequate administrative policies and procedures, including conflict of interest, purchasing, credit card use, cash advances, travel and other expense claims.*
- *Review and improvement of foreign student strategies and processes, as well as the development of an integrated plan for future student recruitment. The past difficulties experienced with the administration of the foreign recruitment effort in France was the responsibility of the College, and not the recruiting agent.*
- *Since the OAG's review, the College has signed a formal contract with its recruiting agent in France and entered into an agreement with the Université de Moncton to share the costs of student recruitment in France. The arrangement with the Universite de Moncton specifies that recruitment for Moncton will only occur with respect to academic programs not offered at the College. The presence of french speaking foreign students on campus provides a distinctive and important element to the value of the College's programs. The College takes the view that the promotion of the advantages of a small Francophone undergraduate university located in a region of Canada that experiences harsh winters requires a dedicated agent in France.*
- *Improvement of the College's public reporting through the preparation of an annual report including the audited financial statements. The Finance Committee will be updating its understanding of what represents best practices with respect to the functioning of Audit Committees.*

We draw attention to the fact that the College has amended its financial statement presentation so as to address the accounting and disclosure issues cited in the review, beginning with the financial statements of March 31, 2003. The College intends to work with COPSE to ensure that COPSE receives all the information that it requires to properly assess our operations; until this review, the College was under the impression that COPSE relied upon the annual estimates document and related information rather than the audited financial statements. Further, the College will ensure that its obligations with respect to its agreements are formally complied with in the future. With respect to the excess revenue over expenses disclosed in Figure 4, only $417,000 relates to a net increase in unrestricted funds for the year ended March 31, 2002. As to the observations with respect to the cost-effectiveness of certain aspects of past student recruiting and Multimedia Centre operations, the intentions were to benefit the College and adjustments to the approaches then-taken have been made.

The College's accumulated reserves represent funds held to support future student awards and capital projects (65%); provide for contingent pension plan adjustments (5%); and, given that a significant portion of on-going academic programs are funded from term limited revenue, meet any future revenue deficiency that may be associated with continuing academic program expenditures (30%).

We assure the Legislative Assembly and all members of our community that the College does not condone harassment, nor the inappropriate use of College resources, regardless of the amount. Policies and procedures will be strengthened to best ensure proper process and action in the future.

Comments from COPSE

The Council on Post-Secondary Education (COPSE) responds as follows to the review and recommendations:

1. *In correspondence dated March 13, 2003, COPSE requested that the College submit an annual report and* ***complete*** *audited financial statements as per requirements in the COPSE legislation. COPSE expects the College to meet disclosure requirements under GAAP.*

2. *The OAG has noted that the current Affiliation Agreement with the University of Manitoba is outdated. COPSE supports revision of this agreement in order that it reflects current practices of program affiliation at the College. Linkages with other French language post secondary institution programs serve to strengthen programming offered at the College and is supported by COPSE. COPSE understands that the University of Manitoba was in agreement with this arrangement.*

3. *COPSE expects that the College will undertake the required policy developments as noted in the report and will be expecting such developments to occur during the 2003/04 year. COPSE will also encourage the College to hire a human resources specialist to oversee all human resources issues, including harassment, staff management and file management.*

4. *COPSE also expects the College to improve policies and processes in its information technology department including the development of a disaster recovery plan.*

5. *COPSE will encourage the College Board to undertake a board development program to strengthen board management and policy development responsibilities as suggested by this report.*

6. *International Education is important to Government economic and educational direction. COPSE will provide policy and business direction to the College in order to support revamping its program to one that is*

viable and defensible within the public post secondary system. COPSE will ask for both a program and financial report for international student recruitment and the multimedia center to ensure that public dollars used to support these two program areas are supported by a strategic and business planning process.

7. *COPSE agrees public accountability needs to be strengthened. COPSE will ensure that the College provides its annual report including audited financial statements to the Minister for tabling in the Legislative Assembly beginning with the 2002/03 report. COPSE and the post-secondary system are developing outcome indicators, which will be publicly reported and the College will be required to submit its results. COPSE will also review with the College greater public accountability measures in general.*

8. *COPSE will encourage the Board of the College, in conjunction with its new president, to develop a strategic planning process that will guide the institution in its next years of development.*

Comments from the Department of Advanced Education and Training

The Department of Advanced Education and Training is very concerned with the findings set out by the Office of the Auditor General (OAG) in this review. Actions within government purview that will be taken immediately are:

1. *Directing the Council on Post-Secondary Education (COPSE) to ensure that beginning in 2003/04 all documentation required for funding approval or performance measurement is submitted in a timely fashion and is prepared in a format established through best practice standards. Specifically this will concern the annual report, the annual business plan and the financial statements required, including the year-end audited financial statements.*

2. *The Department of Advanced Education and Training expects that policy development deficits outlined in this report will be corrected during the 2003/04 academic year. The Department of Advanced Education and Training signals its intention to ask for a follow up review by the OAG in June of 2004 to determine if appropriate policy and procedures have been developed and operationalized.*

3. *Public accountability must be comparable to other publicly funded institutions. To that end the Department of Advanced Education and Training intends to request that the College be included in the FIPPA legislation. A review of FIPPA legislation is currently underway.*

4. *Finally, the Department of Advanced Education and Training will review its legislative or policy options in two areas:*

   - *the acquisition and disposition of surplus funds derived from government funding; and*
   - *the conformance of board composition and appointment with other Manitoba public post secondary institutions.*